

Participación ciudadana

MANUAL DE LA OCDE
SOBRE INFORMACIÓN,
CONSULTA Y PARTICIPACIÓN
EN LA ELABORACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

GOBERNABILIDAD



OCDE



Participación ciudadana

MANUAL DE LA OCDE SOBRE INFORMACIÓN, CONSULTA Y PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Redactado por
Marc Gramberger



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

En virtud del artículo 1º de la Convención firmada el 14 de diciembre 1960, en París, y que entró en vigor el 30 de septiembre 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo fomentar las políticas destinadas:

- a lograr la más sólida expansión de la economía y del empleo y a aumentar el nivel de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, y en los países no miembros en vías de desarrollo económico;
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme con las obligaciones internacionales.

Los firmantes de la Convención constitutiva de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía. Los siguientes países se han adherido posteriormente a esta Convención (las fechas corresponden a las del depósito de los instrumentos de adhesión) : Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996), la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Traducido a partir de las versiones originales en inglés y en francés publicadas, respectivamente, con los títulos:

Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making

Des citoyens partenaires: Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques

© 2001 OECD

Todos los derechos reservados.

© 2006 Secretaría de la Función Pública para esta edición en español.

Publicado por acuerdo con la OCDE, París.

La calidad de la traducción al español y su coherencia respecto al texto original es la responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública.

Prólogo

Este manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas es una guía del usuario concebida para servidores públicos de los países miembros de la OCDE y de los países no miembros de la Organización. Proporciona un “mapa carretero” que ayudará a la implementación de estructuras sólidas destinadas a informar, consultar e involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. El manual toma en cuenta la gran diversidad de países, sus contextos, objetivos y las medidas tomadas para fortalecer las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Por lo tanto, no es normativo ni propone soluciones preconcebidas. Busca más bien clarificar los retos y las alternativas más importantes que enfrentan los poderes públicos cuando tienen que elaborar e implementar medidas para garantizar el acceso a la información y crear posibilidades de consulta y participación del público en sus respectivos países.

Las enseñanzas y ejemplos prácticos que contiene el manual provienen del informe de la OCDE titulado: *Participación Ciudadana: Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas*. El informe es el resultado de más de dos años de esfuerzos comunes de los países miembros de la OCDE y representa una fuente excepcional de informaciones comparativas sobre las medidas tomadas para reforzar el acceso de los ciudadanos a la información, la consulta y la participación en la elaboración de políticas públicas. Una breve síntesis informativa, que presenta las principales conclusiones y enseñanzas para los operadores, está disponible en el sitio Internet de la OCDE.

El manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas ha sido elaborado por Marc Gramberger, consultor independiente en comunicaciones estratégicas (marc@gramberger.com), en colaboración con Joanne Caddy del servicio de administración pública de la OCDE. Las ilustraciones son de László Quitt. El informe se publica bajo la responsabilidad del Secretario general de la OCDE.

Índice

¡Bienvenidos!	9
Cómo utilizar el manual	12

Parte I

¿Por qué las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?

¿En qué consisten las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?	17
¿Por qué fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?	20
¿Qué pasa con los costos?	23

Parte II

¿Cómo fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?

Implementar una estructura	29
¿Cuáles son los elementos que exige la información?	30
¿Cuáles son los elementos que exige la consulta?	34
¿Cuál es la importancia de la participación ciudadana activa?	38
¿Qué importancia acordar a la evaluación?	40
¿Qué capacidades generales se debe desarrollar?	41
Planificar y actuar desde una perspectiva estratégica	44
¿Qué objetivos?	45
¿A qué públicos es necesario dirigirse?	46
¿Cómo elegir las herramientas y actividades?	48
¿Qué sucede con los recursos?	50
¿Cómo planificar la evaluación?	52
Seleccionar y utilizar las herramientas	54
¿Cuáles son las herramientas disponibles?	54
¿Qué herramientas utilizar para la información?	57
¿Qué herramientas utilizar para la consulta?	62
¿Qué herramientas utilizar para lograr una participación ciudadana activa?	67
¿Qué herramientas utilizar para la evaluación?	72
Aprovechar las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC)	75
¿Por qué utilizar TIC?	75
¿Qué estructuras de apoyo para la utilización de TIC?	77
¿Cómo pueden las TIC contribuir a la información?	79

¿Cómo pueden las TIC ser útiles para la consulta y la participación activa? ...	84
¿Cómo evaluar con TIC?	88
¿Cuáles son los límites de las TIC y cómo considerarlos?	89

Poner en práctica los principios	93
1. Compromiso	94
2. Derechos	94
3. Claridad	95
4. Calendario	95
5. Objetividad	96
6. Recursos	96
7. Coordinación	97
8. Obligación de rendir cuentas	97
9. Evaluación	98
10. Ciudadanía activa	98

Parte III

¿Qué consejos seguir?

Diez consejos para la acción	101
Consejo nº 1 – Considere el asunto con seriedad	102
Consejo nº 2 – Sitúese en el punto de vista de los ciudadanos	103
Consejo nº 3 – Cumpla sus promesas	104
Consejo nº 4 – Cuidado con el factor tiempo	105
Consejo nº 5 – Sea creativo	106
Consejo nº 6 – Arbitre los conflictos de interés	107
Consejo nº 7 – Prepárese para recibir críticas	108
Consejo nº 8 – Involucre a sus colaboradores	109
Consejo nº 9 – Adopte una política coherente	110
Consejo nº 10 – Actúe ahora	111

Parte IV

¿Dónde obtener informaciones complementarias?

Fuentes OCDE	116
Visión de conjunto e informaciones generales	117
Marco jurídico	117
Marco político	118
Marco institucional	119
Evaluación	119
Herramientas útiles para la información	120
Herramientas útiles para la consulta	120
Herramientas útiles para la participación activa	121
Herramientas útiles para la evaluación	121
Utilización de TIC para la información	121
Utilización de TIC para la consulta y la participación activa	122

¡Bienvenidos!

Damos la bienvenida a los lectores de este manual sobre las relaciones entre las instituciones públicas y el ciudadano, guía práctica dedicada a la información, consulta y participación ciudadana para la elaboración de políticas públicas.



El objetivo de este manual es simple: proporcionar asistencia práctica a los servidores públicos preocupados en reforzar las relaciones de sus instituciones con los ciudadanos.

Las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos constituyen, para los gobiernos, una prioridad importante. En los últimos años, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tienen cada vez mayor presencia; plantean problemas, formulan reivindicaciones y se esfuerzan por incidir en las decisiones de los operadores. Simultáneamente, los ciudadanos participan cada vez menos en los procesos democráticos formales. La tasa de participación electoral, por ejemplo, va disminuyendo. Ante esta pérdida de confianza, los gobiernos se ven obligados a establecer nuevas relaciones con los ciudadanos. Se dan cuenta también de que la participación ciudadana puede ofrecer inmensas posibilidades para la toma de decisiones, sobre todo en un mundo cada vez más complejo.

El manual analiza el contexto, las presiones y las razones que incitan a las instituciones públicas a preocuparse seriamente por reforzar sus relaciones con la ciudadanía.

Muchas instituciones públicas se han propuesto informar a los ciudadanos, consultarlos y fomentar su participación. Algunas ya han adquirido una amplia experiencia en este campo. Sin embargo, cuando los servidores públicos buscan formarse una idea general de lo que conviene para fortalecer sus relaciones con los ciudadanos, no tienen a quién recurrir. Son escasas las publicaciones en las que se puede encontrar una visión de conjunto y consejos sobre aspectos prácticos sobre el tema.

Este manual llena un vacío, ya que presenta conclusiones de las prácticas más avanzadas al día de hoy referentes a la información, la consulta y la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas.

La visión de conjunto y los ejemplos prácticos que propone el manual tienen su origen en un amplio estudio sobre el fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) realizó el estudio en colaboración con funcionarios públicos de los países miembros. El informe final, *Participación Ciudadana: Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas* (OCDE, 2001) compara y analiza las acciones realizadas por los gobiernos en esta materia. Se encontrará un resumen del informe en una síntesis informativa; las dos publicaciones están disponibles en el sitio Internet de la OCDE (ver referencias en la cuarta parte).

El manual conjuga ejemplos, conceptos y análisis e ideas y consejos basados en la práctica.

Estudia lo que implica el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, explicitando las razones, mecanismos, costos y condiciones de este fortalecimiento. Muestra cómo crear una estructura, cómo organizar las actividades desde una perspectiva estratégica, qué herramientas utilizar y de qué manera las tecnologías de información y comunicación (TIC) pueden servir de punto de apoyo. Propone al lector diez principios rectores que se deben recordar cuando se refuerzan las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos, así como diez consejos prácticos que condicionan el éxito. Señala también los lugares donde se puede obtener informaciones complementarias.

Este manual se dirige a una amplia variedad de servidores públicos que ejercen funciones, ubicados en contextos muy diversos.

El manual proporciona a los neófitos en esta materia un amplio espectro de puntos de vista; a la vez aporta enfoques precisos a los especialistas. Se dirige tanto a funcionarios públicos de alto nivel como a operadores políticos. Será útil para los servidores públicos de los países miembros de la OCDE, así como para aquellos de los países no miembros de la organización. El manual ha sido concebido para servidores públicos que poseen culturas administrativas diferentes, respetando la diversidad de planteamientos de los gobiernos que buscan fortalecer las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

El enfoque y las actividades que este manual toma en cuenta refuerzan y complementan las instituciones formales del sistema democrático y su proceso.

El manual se fundamenta en la existencia de una democracia pluralista y constituye un soporte para su desarrollo. Al fortalecer sus relaciones con los ciudadanos, los gobiernos no renuncian a su derecho y obligación de establecer políticas y tomar decisiones, sino buscan más bien ejecutarlas de manera innovadora. La información, la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas no atenta contra los derechos del legislador; de hecho, los parlamentos han decidido realizar acciones similares para reforzar sus propias relaciones con los ciudadanos. Las actividades contempladas en este manual no sustituyen a las instituciones tradicionales del sistema democrático. La perspectiva y las actividades que el manual toma en cuenta confirman y complementan estas instituciones y refuerzan el proceso democrático.

Cómo utilizar el manual

El manual de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos consta de cuatro partes:

- ▶ **La parte I** responde a la pregunta: **¿Por qué relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos?** Analiza en qué consisten las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, por qué conviene fortalecerlas y cuál será su costo.
- ▶ **La parte II** plantea la pregunta: **¿Cómo reforzar las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?** Sus capítulos proporcionan ejemplos, herramientas y principios rectores; contemplan una estructura de conjunto destinada a reforzar las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos, la planificación y la acción desde una perspectiva estratégica, la selección y utilización de las herramientas y finalmente, las ventajas de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Presentan también diez principios rectores en materia de información, consulta y participación ciudadana activa en los procesos de toma de decisiones, propuestos por la OCDE y muestran cómo ponerlos en práctica.
- ▶ **La parte III** proporciona **consejos a seguir**. Basándose en experiencias concretas, esta parte sugiere diez consejos a seguir para llevar a cabo las actividades contempladas en esta guía.
- ▶ **La parte IV** proporciona recetas y formula proposiciones relacionadas con la pregunta: **¿Dónde obtener informaciones complementarias?** Refiriéndose a los diversos temas tratados en el manual, esta parte enumera las fuentes que permiten profundizar en la cuestión del fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, en particular el informe inicial de la OCDE y la síntesis informativa en la que se basa el presente manual. En la parte IV se encontrará también un índice detallado.

El manual se dirige a servidores públicos en contextos diferentes. Cada usuario tiene necesidades distintas, por lo que puede darle el uso que más le convenga:

- ▶ **Los neófitos** podrán leer el manual como modelo a seguir punto por punto.

- ▶ Quizá **los usuarios experimentados** querrán referirse directamente a las partes y capítulos presentados anteriormente.
- ▶ **Los expertos** podrán concentrarse en algunos elementos, a los que podrán tener fácil acceso utilizando el índice detallado.
- ▶ Los **servidores públicos que tienen responsabilidades de administración** quizá desearán estudiar y utilizar a profundidad el manual y sus visiones de conjunto, sus ejemplos y sus consejos prácticos. Las partes II y III podrán ser particularmente útiles para ellos.
- ▶ Los **directivos** podrán preferir una visión general del razonamiento, los costos y las condiciones más importantes de las que depende el éxito del fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Podrán concentrarse en las partes I y III, hojear la parte II o consultar la síntesis informativa de la OCDE (disponible en línea, ver la referencia en parte IV).
- ▶ **Para los usuarios en general**, este manual puede resultar útil como compendio de prácticas ejemplares.

Parte I

**¿Por qué las relaciones
instituciones públicas-ciudadanos?**

- ✓ ¿En qué consisten?
- ✓ ¿Por qué fortalecerlas?
- ✓ ¿Qué pasa con los costos?

¿En qué consisten las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?

En primer lugar una respuesta directa: en una democracia, las relaciones instituciones públicas-ciudadanos son parte de la interacción entre un gobierno y los ciudadanos. ¿Qué significa esto concretamente?

Las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos se desenvuelven en varios ámbitos que van desde la elaboración de políticas públicas hasta el suministro y consumo de servicios colectivos. El presente manual estudia las relaciones instituciones públicas-ciudadanos en el marco de la **elaboración de políticas públicas**. La *administración pública* interviene en diferentes niveles: local, regional, nacional e internacional. En cada uno de esos niveles, está en contacto con los ciudadanos. Consideraremos aquí sólo el **nivel nacional**, que es el más pertinente para la elaboración de políticas públicas. Los *ciudadanos* entran en relación con la administración pública en calidad de **individuos**, o en grupos organizados como las **organizaciones de la sociedad civil** (OSC); ambos se toman en cuenta en esta publicación. La *democracia* descansa en el consentimiento de los ciudadanos. Para obtenerlo, la democracia representativa se apoya en un conjunto de reglas y principios formales tradicionales, tales como las elecciones y las campañas políticas que las preceden. La democracia representativa se basa igualmente en interacciones constantes entre la administración pública y los ciudadanos durante los períodos electorales. Este tipo de **interacción** constituye la esencia de nuestro manual. En el estudio de esta interacción, la perspectiva adoptada es la de las **instituciones públicas** y la pregunta que se plantea es la siguiente: ¿cómo pueden las instituciones públicas fortalecer sus relaciones con los ciudadanos? En términos prácticos, esto significa:

► Información

Las instituciones públicas difunden, por iniciativa propia, informaciones sobre elaboración de las políticas, o bien los ciudadanos obtienen información a partir de su propia demanda.

En uno u otro caso, el flujo de informaciones está orientado esencialmente en una sola dirección que va de las instituciones públicas hacia los ciudadanos; se trata de una *relación unidireccional*.

A manera de ejemplo, se citará el acceso a los archivos públicos, los diarios oficiales y los sitios de la administración pública en Internet.

► Consulta

Las instituciones públicas demandan y reciben respuestas de los ciudadanos sobre la elaboración de políticas públicas.

Para obtenerlas, las instituciones públicas definen de qué interlocutores desean recibir una opinión, así como los puntos precisos sobre los cuales opinar. Para que esto sea posible, también es necesario informar previamente a los ciudadanos sobre estos puntos. En esas condiciones, la consulta crea una *relación bidireccional limitada* entre instituciones públicas y ciudadanos.

A manera de ejemplo, citaremos los comentarios sobre un proyecto de reglamentación y las encuestas de opinión pública.

► La participación activa

Los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas.

La participación activa se refiere a que los mismos ciudadanos jueguen un rol en la elaboración de políticas públicas; por ejemplo, proponiendo alternativas. Sin embargo, tanto la definición de una política como la decisión final sigue siendo responsabilidad del gobierno. La participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones crea una *relación bidireccional elaborada* por las instituciones públicas y los ciudadanos y se fundamenta en el principio de la coparticipación.

A manera de ejemplo, citaremos los grupos de trabajo abiertos, los paneles de no-especialistas y los procesos de diálogo.

Al pasar de la información a la consulta y de allí a la participación activa, la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones se ha incrementado. La influencia de los ciudadanos no puede en ningún caso sustituir la aplicación de las reglas formales y de los principios de la democracia, que consisten en elecciones libres y honestas, asambleas verdaderamente representativas, ejecutivos responsables de sus actos, instituciones públicas políticamente neutras, pluralismo y respeto de los derechos humanos. Esos principios son algunos de los criterios que se deben respetar para ser miembro de la OCDE. Las actividades complementarias como la información, la consulta y la participación activa han existido siempre, hasta cierto punto, en las democracias, de una manera u otra. Sin embargo, dado que la democracia no cesa de evolucionar, las reivindicaciones de apertura y transparencia de los ciudadanos, así como la naturaleza cada vez más compleja de las sociedades y de los retos que éstas enfrentan, llevan a los gobiernos a buscar, cada vez más, el fortalecimiento de estas interacciones.



Participación

Consulta

Información

¿Por qué fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?

Las instituciones públicas refuerzan sus relaciones con los ciudadanos cuando les informan, consultan y favorecen su participación activa. ¿Por qué lo hacen? Podemos dar tres razones, que se refuerzan mutuamente:

► Políticas públicas de mejor calidad

El fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos incita a estos últimos a dedicar tiempo y esfuerzo a asuntos de interés público. Su contribución es un recurso que debe ser valorizado y aprovechado. La información, la consulta y la participación activa proporcionan a la administración pública **una mejor base para la elaboración de políticas públicas**, lo que le permite convertirse en una organización en constante aprendizaje. Simultáneamente, esto garantiza una **implementación más eficaz** de dichas políticas, en la medida en que los ciudadanos están familiarizados con ellas, al participar en su elaboración.

► Confianza acrecentada en las instituciones públicas

La información, la consulta y la participación activa proporcionan a los ciudadanos una oportunidad para familiarizarse con los proyectos de la administración pública, para dar a conocer su opinión y contribuir en la toma de decisiones. Este involucramiento favorece la aceptación de las opciones políticas resultantes. La administración pública da prueba de **apertura**, lo que la vuelve más fiable ante los ojos del ciudadano, poseedor de la soberanía en un régimen democrático. Al suscitar confianza en los poderes públicos y al mejorar la calidad de las políticas públicas, el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos aumenta la **legitimidad** del gobierno.

► Democracia más fuerte

La información, la consulta y la participación activa incrementan la transparencia de la administración pública y la vuelven responsable. En estas condiciones, el fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos incentiva una **ciudadanía activa** y favorece su arraigo en la sociedad. En el mismo sentido, estimula el compromiso de los ciudadanos con el ámbito público, incitándolos, por ejemplo, a participar en los debates públicos, a votar, participar en la vida asociativa, etc. Todo lo anterior fortalece la democracia.

Los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para informar, consultar e impulsar a los ciudadanos a participar en la elaboración de políticas no pueden reemplazar la democracia representativa y no buscan hacerlo. En realidad complementan y fortalecen la democracia en su totalidad.

La importancia que las instituciones públicas otorgan al fortalecimiento de sus relaciones con los ciudadanos es el resultado de un **cambio en el contexto en el que se elaboran las políticas públicas**. Las administraciones públicas se enfrentan a un mundo cada vez más interconectado y se vuelven paulatinamente más complejas. La sociedad y los mercados exigen cada vez más que se tome en cuenta un mayor número de ámbitos y de manera más detallada. Muchos retos trascienden las fronteras entre países o entre administraciones, como por ejemplo la evasión fiscal, la criminalidad o el deterioro del medio ambiente. Las tecnologías modernas de información y comunicación (TIC) han ampliado y acelerado las interdependencias. Todos esos retos implican una mayor cooperación entre países y acuerdos entre los múltiples niveles de la administración pública: local, regional, nacional o mundial.

Al mismo tiempo la elaboración de las políticas gubernamentales se vuelve **más compleja**. Para los ciudadanos es difícil mantenerse al corriente y responsabilizar a la administración pública. Los limitados recursos de ésta le impiden elaborar e implementar las políticas públicas de manera autónoma. Frente a tal complejidad, los ciudadanos se dan cuenta de que su influencia mediante el voto disminuye y su confianza en las instituciones públicas corre la misma suerte. Se habla frecuentemente de “déficit democrático” y de pérdida de legitimidad de los poderes públicos.

En semejante contexto, los gobiernos deben velar cada vez más por la eficacia y legitimidad de sus políticas. Descubren que no estarán en condiciones de conducir e implementar eficazmente sus políticas, independientemente de su calidad, si sus conciudadanos no las entienden y no las apoyan.

Cuando buscan fortalecer sus relaciones con los ciudadanos, los gobiernos reaccionan a las presiones que se ejercen en todos los momentos del proceso de toma de decisiones, desde la identificación del problema hasta la evaluación, pasando por la concepción de una política y su implementación. **Al actuar así, los gobiernos:**

- **Satisfacen una exigencia de mayor transparencia y de responsabilidad mayor de las instituciones públicas**

Las instituciones públicas reaccionan a un público cada vez más exigente y a un control cada vez más fuerte de las acciones del Estado

por parte de los medios de comunicación y de los ciudadanos. Cuando el poder público proporciona información sobre una eventual nueva política, su posible contenido, las fases de su implementación, o sobre resultados obtenidos, los ciudadanos pueden mejorar, precisar y actualizar sus conocimientos. Tienen más elementos para entender y seguir la acción del gobierno. De esta manera se fortalecen los ci-mientos de una ciudadanía más activa.

► **Responden a la expectativa ciudadana de que su punto de vista sea tomado en cuenta**

Al solicitar y aceptar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, las instituciones públicas se esfuerzan por responder a la expectativa de los ciudadanos que esperan que se escuche su voz y que se considere su punto de vista. Al ampliar el círculo de participan-tes en la elaboración de una política pública, las instituciones públicas acceden a nuevas fuentes de información. Cuando se da a todas las partes involucradas la oportunidad de contribuir en la toma de decisio-nes, aumenta la probabilidad de ver que se realice espontáneamente la implementación de las políticas públicas.

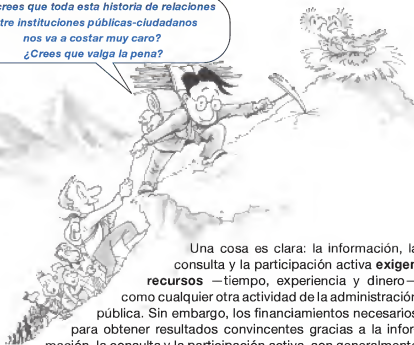
► **Reaccionan a una disminución del apoyo ciudadano**

Las instituciones públicas se esfuerzan por encontrar una respuesta a la disminución de la participación electoral, del número de afiliados a los partidos políticos y a los resultados de las encuestas que revelan una pérdida de confianza en las instituciones públicas. A través de la información, la consulta y la participación activa, disminuyen los obs-táculos que impiden a los ciudadanos conocer, comprender, comentar y participar en los procesos de toma de decisiones. Estos factores también reducen el nivel necesario para que los ciudadanos conozcan y actúen. Les permiten darse cuenta personalmente de que la admi-nistración pública hace bien lo que, se supone, debe hacer: estar al servicio de la gente. Los ciudadanos comprueban que participar en el funcionamiento de la sociedad es rentable.

¿Qué pasa con los costos?

El fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos es una actividad importante que puede ayudar a mejorar la calidad de las políticas públicas, a aumentar el sentimiento de confianza de los ciudadanos y a afianzar la democracia. Pero se escuchan a menudo objeciones. Consideremos tres objeciones que el lector puede emitir, como usuario de servicios públicos, sobre las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos; ello nos llevará a examinar la importancia del fomento y de la voluntad política, dos elementos que hacen aparecer estas objeciones.

*¿No crees que toda esta historia de relaciones entre instituciones públicas-ciudadanos nos va a costar muy caro?
¿Crees que valga la pena?*



Una cosa es clara: la información, la consulta y la participación activa **exigen recursos** —tiempo, experiencia y dinero— como cualquier otra actividad de la administración pública. Sin embargo, los financiamientos necesarios para obtener resultados convincentes gracias a la información, la consulta y la participación activa, son generalmente bajos, comparados al total de los fondos invertidos en una política determinada. ¿Están bien utilizados estos recursos? Si consideramos útiles los efectos del fortalecimiento de las relaciones entre las institucio-

nes públicas y los ciudadanos, como el mejoramiento de las condiciones de implementación, la existencia de políticas públicas de mejor calidad, la aceptación de las obligaciones y una mayor confianza hacia el poder público, podemos decir que estos recursos están bien empleados. Al tomar en cuenta los problemas generados por concepción o ejecución deficientes de políticas públicas, **las instituciones públicas constatan que vale la pena invertir en el fortalecimiento de sus relaciones con la ciudadanía.**

¿No se supone que el gobierno elegido debe tener una política e impulsarla?



Descubren también que no hacer esta inversión puede implicar costos mucho más elevados, ya sea a corto plazo, si las políticas públicas fracasan o, a más largo plazo, debido a la pérdida de confianza y legitimidad, o a la menor eficacia de las políticas.

No cabe la menor duda de que la misión del gobierno es gobernar y tener una política. La información, la consulta y la participación activa no sustituyen las iniciativas y la toma de decisiones por el gobierno. Su papel es el de impulsor, y el ciudadano espera que cumpla con ello; después de todo, por eso lo eligió. Sin embargo, el problema no consiste **en dar o no este impulso, sino en cómo darlo.** Al respecto, los gobiernos pueden proceder de dos formas. Pueden gobernar sin tomar en cuenta las preocupaciones

y posibles participaciones del ciudadano, provocando crisis de confianza, o bien gobernar y estar abiertos a las preocupaciones y participaciones de los ciudadanos. Esto hace posible aprovechar los recursos de los ciudadanos y de la sociedad civil, elaborar políticas públicas de mejor calidad, y beneficiarse con el aumento de la confianza ciudadana y de su legitimidad. El fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos permite al gobierno cumplir con su papel de impulsor de manera abierta, ser más eficaz, más confiable y tener mayores posibilidades de éxito. Cuando recurre a la información, la consulta y la participación activa, el papel **impulsor del** gobierno consiste en decidir sobre las herramientas a utilizar y los objetivos a perseguir, así como sobre la utilización de los recursos disponibles. Debe decidir también la manera en que se utilizarán las opiniones en el proceso de toma de decisiones. En cuanto a la **gestión**, su papel consiste en proporcionar al aparato dirigente los mejores fundamentos para la toma de decisiones. Hace propuestas detalladas y completas, organiza y administra actividades, facilita las relaciones con los ciudadanos y repercute el resultado de las actividades efectuadas en los tomadores de decisiones cada vez que estos no fueron directamente implicados. Al igual que todas las actividades de la administración pública, está bajo el control del **parlamento**, que tiene relaciones privilegiadas con los ciudadanos.

*¿Pero esto no va a frenar las actividades de la administración pública?
¿El gobierno quiere realmente que todos estén al tanto y participen en todo?*



El fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos **no es una varita mágica**. Fingir tomar en cuenta las opiniones y participaciones de los ciudadanos sin hacerlo verdaderamente, irá muy probablemente en contra del objetivo perseguido y debilitará la confianza en la administración pública y en la democracia. Por ello cada vez que se trata de fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, **el compromiso y la voluntad política de los servidores públicos** son factores de éxito decisivos. Si no hay compromiso del gobierno y de los funcionarios de alto nivel, las iniciativas relativas a información, consulta y participación activa se estancan, no influyen en los procesos de toma de decisiones y no tienen los efectos esperados. Por supuesto, el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos **tampoco** garantiza por sí solo **el éxito**. Proporcionar al público más oportunidades de informarse, de ser consultado y de participar activamente puede suscitar oposiciones. Esto puede provocar igualmente serios retrasos en los mecanismos de toma de decisiones y acarrear costos al Estado. Sin embargo, dichos riesgos deben ser comparados con los **efectos negativos** y los **costos que implica la no-participación ciudadana**.

El problema que todas las instituciones públicas enfrentan no es la necesidad o no de fortalecer sus relaciones con la ciudadanía, sino el hacerlo **profesionalmente y con posibilidades de éxito**. En ciertos casos, la administración pública deseará llegar a todo el público. En otros, puede querer concentrarse en determinados grupos para obtener de ellos aportes específicos, o restringir alguna información. El fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos es una actividad seria que puede tener efectos muy positivos, con la condición de que se realice con mucho cuidado. El presente manual puede ser útil, mostrando las posibilidades, subrayando los escollos, presentando las mejores alternativas; en suma, contribuyendo al éxito de las medidas en materia de información, consulta y participación activa.

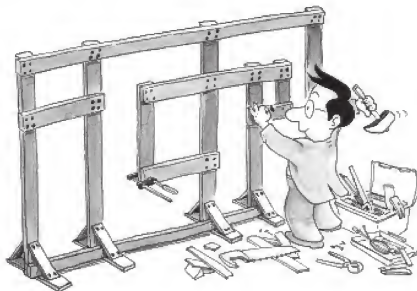
Parte II

¿Cómo fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?

- ✓ Implementar una estructura
- ✓ Planificar y actuar desde una perspectiva estratégica
- ✓ Seleccionar y utilizar las herramientas
- ✓ Aprovechar las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC)
- ✓ Poner en práctica los principios

Implementar una estructura

Para reforzar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos es necesario implementar previamente una estructura. Esta tendrá como función proporcionar a estas relaciones el marco en el cual podrán evolucionar y fortalecerse. Eso concierne el **derecho** de los ciudadanos a ser informados, consultados e instados a participar activamente, las **políticas públicas** adoptadas y las **instituciones** que se encargan de las tareas correspondientes. También incluye la **evaluación** de las actividades y las **capacidades generales** necesarias para su implementación. Gran parte de la estructura jurídica y política se refiere al acceso a la información, lo que condiciona el fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos. Las secciones que siguen muestran las mejores prácticas a adoptar para concebir concretamente esta estructura y permiten observar tanto el carácter evolutivo de las normas de referencia como la diversidad de los planteamientos. También proporcionan un marco que permite crear nuevas estructuras y reexaminar las existentes a fin de reforzarlas. Cada uno de los elementos mencionados deberá ser adaptado para ajustarse a la situación y estructuras jurídicas e institucionales de los países.



¿Cuáles son los elementos que exige la información?

Los aspectos jurídicos de la información



La información es la clave del fortalecimiento de las relaciones entre administración pública y ciudadanía. Las leyes que regulan el acceso de los ciudadanos a la información en distintos países (llamadas a menudo leyes sobre la libertad de información) son extremadamente diversas. Suecia adoptó sus primeras leyes en la materia en 1766. En 1951, Finlandia fue el primer país en adoptar una legislación moderna. Le siguió Estados Unidos en 1966, con la **ley** sobre Libertad de Información (Freedom of Information Act). Actualmente, después de un acelerado incremento entre 1980 y 2001, cuatro de cinco países de la OCDE disponen de este tipo de legislación. Austria, Holanda, Hungría y Polonia han inscrito en su **constitución** el derecho ciudadano de acceso a la información. También se ha incluido en la legislación disposiciones complementarias para reforzar el derecho a la información en ámbitos como medio ambiente, protección al consumidor y salud.

Durante la redacción de dichas leyes, todos los países han enfrentado un **doble reto**: por una parte, el equilibrio entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la **vida privada** y, por otra, el equilibrio entre el derecho de acceso a la información y la necesidad de preservar la **confidencialidad** de informaciones cuya difusión sería perjudicial al interés público. Por esta razón, el acceso a la información debe insertarse, preferentemente, en una estructura conformada por una legislación coherente, mecanismos institucionales claros y un poder judicial independiente encargado de velar por el respeto de la reglamentación. Cuando las leyes sobre el acceso de los ciudadanos a la información están en curso de elaboración o de revisión, conviene tener presentes los aspectos siguientes.

Precisar qué información se pone a disposición de los ciudadanos

- ▶ **¿Cuál es el principio de base?** La legislación proporciona a los ciudadanos acceso a la información y puede considerar explícitamente que el acceso a la misma es la regla y el secreto, la excepción (Noruega, Nueva-Zelanda, Finlandia, por ejemplo).
- ▶ **¿Cuáles son las excepciones?** Las excepciones, relativas al acceso de los ciudadanos a la información, previstas por la ley, —se refieren principalmente a los siguientes ámbitos: seguridad nacional, datos relativos a las empresas privadas, a la vida privada y al ejercicio de la justicia.

En algunos países (como Islandia), se incluye los informes de los consejos de ministros o ciertos documentos internos de trabajo ligados al presupuesto del Estado (como en Noruega). La información clasificada puede definirse explícitamente (como en España o en Polonia), y puede haber múltiples posibilidades de apelación (como en Finlandia).

- ▶ **¿De dónde surge la información?** La legislación puede aplicarse al Estado y a sus servicios a nivel nacional, regional y local (ejemplo: Reino Unido), a una serie de autoridades públicas que va desde los ministros hasta los hospitales públicos (como en Nueva Zelanda), y a todas aquellas organizaciones e individuos que ejercen alguna autoridad pública (ejemplo Finlandia).
- ▶ **¿En qué formas?** La información puede proporcionarse en varias formas: impresa, audio, visual, electrónica, etc. En algunos casos, la reglamentación puede exigir una actualización para incluir los documentos electrónicos, como fue el caso de Estados Unidos en 1996.
- ▶ **¿Qué sucede con la vida privada y la protección de los datos?** En general, se han promulgado leyes específicas para proteger los derechos de los individuos a la vida privada. Algunas están basadas en directrices fijadas por la OCDE en la materia. En los países miembros de la UE, así como en algunos países candidatos a la adhesión (República Checa, Polonia), se transcribió una directiva de la Unión Europea (UE) al derecho nacional. También en este caso, algunos textos deben actualizarse para extender la protección al ámbito electrónico, como fue el caso en Canadá con el Personal Information Protection and Electronic Documents Act de abril 2002.

Precisar cómo se puede acceder a la información y/o recibirla:

- ▶ **¿Cómo solicitar el acceso a la información?** La ley puede incluso no exigir a los ciudadanos identificación o justificación explícita cuando presentan una solicitud de información a la administración pública. Sin embargo, en algunos países, la ley aún exige a los particulares que proporcionen su identidad, o que justifiquen su interés por la información solicitada, lo que limita la amplitud de su solicitud.
- ▶ **¿Cómo formular una negativa y qué recursos existen en tal caso?** La ley puede obligar a las autoridades a explicar por escrito las razones de su eventual negativa al acceso a la información (es el caso de Austria, Finlandia y Polonia). En general se prevé posibilidades de apelación en caso de tales negativas.

- ▶ **¿Qué debe publicarse sistemáticamente?** La ley puede exigir que el Estado difunda sistemáticamente información importante, sin que los ciudadanos la hayan solicitado. La información puede, por ejemplo, consistir en leyes, reglamentos y procedimientos, servicios proporcionados, organigramas, etc. (casos de España y Nueva Zelanda).
- ▶ **¿En qué idiomas?** En los países donde coexisten varios idiomas oficiales, la ley debe garantizar que los ciudadanos reciban la información en cualquiera de los idiomas oficiales (casos de Canadá, Finlandia, Luxemburgo y Suiza).
- ▶ **¿Cuál es el plazo máximo de respuesta?** A menudo, la ley sobre información especifica un plazo máximo para la entrega de información. El plazo otorgado a la administración pública puede ir de 15 días (en Corea) hasta 8 semanas (en Austria).

Elementos de una política de información



Las políticas sobre acceso a la información permiten operar el derecho de los ciudadanos. Éstas aseguran que los ciudadanos obtienen la información que buscan; también pueden establecer la difusión sistemática de información a los ciudadanos.

En las políticas que buscan proporcionar la información de manera sistemática, o a solicitud, convendrá precisar:

- ▶ **Plazo para comunicar la información:** es posible obligar a las administraciones públicas a contestar en un plazo menor que el estipulado por la ley. Esto puede aplicarse en casos como el plazo de respuesta a solicitudes de la prensa (24 horas en Polonia), o a preguntas planteadas por correo electrónico (16 horas en Corea).
- ▶ **Posible tarifa y su monto:** la información podrá ser gratuita de manera sistemática (Austria), sólo en algunos casos de interés público (Nueva Zelanda) o cuando están en juego derechos humanos fundamentales. En algunos países, la política adoptada explicita que la aplicación de una tarifa no debería constituir un obstáculo al acceso de los ciudadanos a la información.
- ▶ **Conducta a seguir en caso de solicitudes informales:** las instituciones públicas pueden recibir un gran número de solicitudes informales de acceso a la información y responderlas sin limitaciones. Convendrá fijar a través de reglas internas claras qué tipo de documentos internos será posible

proporcionar a los ciudadanos sin pasar por los procedimientos formales previstos en las leyes sobre la libertad de información. A diferencia de los procedimientos formales, generalmente más complejos, este procedimiento contribuye a liberar personal, como lo subraya el gobierno irlandés.

- ▶ **Cómo manejar la información:** la posibilidad de implementar la legislación sobre el acceso a la información depende de la manera en que se maneje la información. Es adecuado invertir en mejorar continuamente la calidad de la información, su protección y seguridad.
- ▶ **Cómo difundir sistemáticamente la información:** la publicación sistemática de la información es un aspecto importante de la política de información. Esta difusión abarca desde las campañas periódicas de información (sobre salud pública por ejemplo) hasta la publicación periódica de documentos impresos (diarios oficiales, informes anuales, folletos y trípticos) y la participación en programas de radio o televisión.
- ▶ **Cómo presentar la información:** para que el acceso y difusión de la información administrativa alcancen su objetivo es preciso que los ciudadanos entiendan esta información. Debe ser clara y asimilable, lo que representa a menudo una dificultad mayor en toda institución pública. Algunos países (como Italia y España) han proporcionado lineamientos y elaborado manuales sobre redacción de textos destinados al público.
- ▶ **Cómo manejar los contactos con los ciudadanos:** las normas y circulares pueden ayudar al personal de las instituciones públicas a establecer contacto profesional y respetuoso con la ciudadanía. Las normas establecidas en el Reino Unido para las instituciones públicas centrales exigen a su personal entregar las informaciones de manera amable, útil, rápida y clara: informan también de manera precisa sobre los procedimientos disponibles para quejas.

Las dimensiones institucionales de la información

Las instituciones competentes en materia de información velan por el cumplimiento de las tareas de acuerdo a la ley. Garantizan la disponibilidad de las informaciones, o controlan su buen desarrollo.

Durante la creación o evaluación de las instituciones públicas responsables del acceso a la información, se tomará en consideración:



- ▶ **Quién es responsable de las tareas:** las tareas de información pueden asignarse a los servicios de información de cada ministerio o insti-

tución pública, incluyendo todos los niveles de la administración (como en Italia). Esto facilita la utilización sistemática de la información. Es importante que el personal que atiende las solicitudes de información tenga un lazo directo con la dirección y que ésta respalde y apoye la política comprometida.

- ▶ **Quién garantiza la coordinación:** cuando la información a los ciudadanos depende de varios servicios, su coordinación se vuelve un problema. Una instancia de coordinación puede unificar algunas actividades de información, proporcionar asesorías y verificar que la política de información se implemente como fue prevista. Aquí también, el compromiso permanente de los más altos servidores públicos es vital. La coordinación se efectúa a menudo a través de oficinas que dependen del Primer Ministro o de la Presidencia del Consejo (es el caso de Canadá, Holanda, Finlandia, Noruega y del Reino Unido).
- ▶ **Quién supervisa, controla y sanciona:** algunas instituciones públicas son útiles al verificar que las leyes relativas al acceso a la información, así como al resguardo de los datos y de la vida privada se respeten debidamente. Constituyen el punto de recepción de la queja ciudadana. Al recibir estas quejas, realizan encuestas, pero pueden actuar también por iniciativa propia. Sus decisiones pueden ser vinculantes (Finlandia) o tener el estatus de recomendaciones. En muchos países, este tipo de instituciones está dirigido por un Mediador o un Comisario, asistido por un secretariado. En el Reino Unido, un solo Comisario tiene la doble responsabilidad del acceso a la información y del resguardo de los datos. Generalmente, el Parlamento nombra al responsable de la institución y éste le rinde cuentas.


¿Cuáles son los elementos que exige la consulta?

La estructura de consulta es, por lo general, menos compleja que la de información. En muchos países sólo recientemente se la ha considerado un elemento clave de la acción pública. Por el contrario, hay países donde la consulta pública y la búsqueda de respuesta de los ciudadanos es una vieja práctica (Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), generalmente a partir de reglas informales. En Suiza, la constitución prevé consultas sobre asuntos importantes y sobre tratados internacionales. El sistema político suizo se caracteriza también por la existencia de referendos vinculantes en tanto que instrumentos de toma de decisiones por los ciudadanos. Nuestro manual no hace referencia a este asunto, ya que se centra exclusivamente en las herramientas y procesos no relacionados con el derecho del gobierno

a tomar decisiones. Una forma de consulta puede ser el análisis de las reacciones ciudadanas a partir de las quejas recibidas, lo que puede representar un insumo importante para la elaboración de una política.

Los elementos jurídicos de la consulta

Tratándose del marco jurídico de la consulta, se tomarán en cuenta los elementos siguientes

- ▶ **¿Cómo tratar el problema del plebiscito?** Un plebiscito es un voto formal sobre una postura política, en el que pueden participar todos aquellos ciudadanos que tienen derecho a voto. Puede exigirse para reformar la constitución, puede ser propuesto por un gobierno o ser organizado a solicitud de algunos ciudadanos (como en Suiza). Puede ser consultivo (como en Finlandia, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Luxemburgo) o incluso vinculante si un número suficiente de ciudadanos ha participado en él (en Polonia, por ejemplo). Los resultados de los plebiscitos consultivos pueden tener un peso moral considerable y una incidencia importante en la toma de decisiones del gobierno. La introducción del plebiscito de carácter vinculante crea un mecanismo de decisión directo a favor de los ciudadanos. Esto constituye un cambio profundo en el sistema de gobierno y trae consigo consecuencias considerables en la forma de ejercer la conducción política de un país. Los asuntos de mayor importancia que plantea rebasan el marco del presente manual.
- 
- ▶ **¿Qué pasa con los derechos de petición?** Los ciudadanos pueden tener derecho de hacer peticiones al gobierno. Este derecho puede inscribirse en la constitución (por ejemplo en España, Polonia y Suiza) o ser reconocidos por la ley (República Checa).
 - ▶ **¿Cómo concebir leyes relativas a los procedimientos administrativos?** Estas leyes pueden reforzar los derechos de los ciudadanos cuando se ven potencialmente afectados por el poder público (por ejemplo en Islandia, Corea, Luxemburgo, Polonia, Noruega). Pueden considerar un aviso previo y audiencias públicas en las cuales se permitirá a los ciudadanos plantear preguntas y defender sus intereses. Estos derechos pueden aplicar a todo ciudadano que manifieste un interés (Finlandia), o únicamente a aquél que se vea directamente afectado (Italia). Pueden garantizar el derecho a formular objeciones y a apelar una decisión tomada, pero antes de que ésta se implemente (Países Bajos).

- ▶ **¿Cómo pueden reforzar la consulta las leyes referentes a la evaluación de impacto?** Estas leyes exigen a las autoridades evaluar el impacto de las leyes, de las políticas e incluso, en algunos casos, de los programas, antes de su adopción. Estas leyes podrán aplicarse a la reglamentación en general, o a sectores específicos como el medio ambiente, la construcción y el uso del suelo. Sus disposiciones pueden velar por que los ciudadanos concernidos reciban información previa y tengan la oportunidad de dar a conocer su opinión sobre los asuntos planteados (es el caso de los 15 Estados miembros de la Unión Europea, de Canadá y Japón).
- ▶ **¿Cómo tratar a los grupos de interés?** La ley puede imponer al Estado y a las demás autoridades públicas la consulta a los grupos de interés, en la medida en que sean afectados por una ley o por medidas determinadas (por ejemplo, las asociaciones profesionales en Austria y las poblaciones autóctonas en Canadá).

Elementos de una política de consulta



Se puede también integrar, en los procesos de toma de decisiones, consultas eficaces al público y disposición a escuchar, sin que formen parte de la legislación. Así, algunos países (por ejemplo, Finlandia e Islandia) recurren a declaraciones gubernamentales, a reglas formales o a prácticas informales. Incluso en los casos en los que existen leyes al respecto, las disposiciones reglamentarias afianzan la legislación y aportan enfoques complementarios para su implementación.

Cuando se elabora o se reforma una política de consulta, se tomarán en cuenta los puntos siguientes:

- ▶ **¿Cómo usar las declaraciones gubernamentales?** La política oficial aplicada puede exigir a las instituciones y autoridades públicas que realicen consultas entre los ciudadanos y las partes interesadas (por ejemplo en Canadá). Esto puede implicar la actualización o la modificación de la reglamentación y de los programas. Se puede estipular que la consulta sea organizada con la debida anticipación y profundidad y que sus términos estén definidos de manera precisa. Se puede exigir también una buena coordinación de la consulta en diferentes ámbitos para disminuir la repetición de tareas, reducir el “fastidio de la consulta” y utilizar de manera óptima los esfuerzos de la administración pública y de los ciudadanos.

- ▶ **¿Cómo definir las reglas?** Se pueden promulgar algunas reglas para especificar los casos en que es pertinente realizar una consulta a propósito de reglamentos, decisiones gubernamentales o incluso de documentos preparatorios (como en Noruega). Estas reglas pueden exigir una notificación pública y precisiones sobre cómo dirigirán los ciudadanos sus comentarios; por ejemplo, por carta, fax, correo electrónico o en una audiencia pública (como en Japón). Las reglas pueden exigir que cualquier proyecto de ley incluya un resumen de las consultas efectuadas, que precisará, por ejemplo, los principales participantes consultados, los procedimientos utilizados y los resultados obtenidos (como en Canadá).
- ▶ **¿Cómo pueden utilizarse las recomendaciones?** Algunas recomendaciones pueden ayudar a los servidores públicos en sus relaciones con el público. Pueden servir también de guía sobre la manera más eficaz de consultar a grupos particulares, como las poblaciones autóctonas (Canadá y Nueva Zelanda, por ejemplo).
- ▶ **¿Y las normas?** Fijar normas puede influir también en los ciudadanos consultados. Las normas australianas sobre manejo de quejas (Australian Standard on Complaints Handling) fijan tres criterios para evaluar los sistemas de participación ciudadana: deben ser visibles, accesibles y responsables.

Los elementos institucionales de la consulta

Las mejores leyes y las mejores políticas serán inoperantes sin instituciones públicas encargadas de implementarlas. Estas serán las primeras instancias utilizadas por los ciudadanos para transmitir sus comentarios y quejas.



A continuación se mencionan los elementos institucionales que deberán tomarse en cuenta para realizar una consulta:

- ▶ **¿Qué ayuda ofrecen las comisiones consultivas?** Las comisiones o consejos de carácter consultivo pueden ayudar a las instituciones públicas a efectuar consultas y a recibir de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil informaciones sólidas relativas a las opciones a considerar en tal o cual sector. Los organismos de este tipo pueden ser permanentes o temporales. Varios países tienen una larga experiencia en la realización de foros tripartitos donde se reúnen representantes del Estado, de los patrones y de los trabajadores (por ejemplo Irlanda, Luxemburgo y Polonia). Otros organismos integran a voceros

del interés público de temas o grupos, como relaciones étnicas, personas con capacidades diferentes o reforma de la administración pública.

- ▶ **¿Qué interfaces institucionales debe existir para recibir las quejas?** ¿A quién deben dirigirse los ciudadanos para transmitir sus quejas y sugerencias? Muchos países han creado con este fin, interfaces especializadas. Los ciudadanos pueden quejarse en instituciones del Estado y sus servicios exteriores; en centros de información administrativos y por medio de líneas telefónicas permanentes (caso de Japón). La transmisión de campañas de información por televisión, radio y prensa sensibilizan a los ciudadanos sobre estas posibilidades.
- ▶ **¿Qué papel podrían desempeñar las comisiones parlamentarias?** Las comisiones parlamentarias pueden, a su vez, ofrecer una opción de consulta. En el marco de sus trabajos, pueden invitar al público a participar y sensibilizar a la opinión pública a través de publicidad en los medios (ejemplo: Nueva Zelanda).
- ▶ **Las instituciones de vigilancia:** la labor de vigilancia ejercida por el Mediador o el Comisario, a los que se hizo referencia anteriormente, puede rebasar el ámbito de la información, abarcando los derechos y las políticas públicas relativas a la consulta, así como la legalidad de los actos y decisiones tomadas por las instituciones públicas. En este caso también, estas instancias pueden actuar por iniciativa propia o a partir de una queja planteada por algunos ciudadanos. En ciertos países, los propios parlamentos hacen de su conocimiento los resultados de las consultas efectuadas por la administración pública, antes de examinar nuevos proyectos de leyes (como en Dinamarca, Noruega y Suecia).

¿Cuál es la importancia de la participación ciudadana activa?

La participación ciudadana activa se basa en el supuesto de que los ciudadanos pueden contribuir de manera eficaz y original a la elaboración de políticas públicas, a partir del conjunto de recursos de la sociedad, para enfrentar los numerosos problemas de gobernabilidad que se plantean hoy en día. Esto no implica considerar al gobierno como un micro-administrador, sino más bien como un promotor, creador de estructuras-marco. En estas estructuras, el mercado y la sociedad civil, los ciudadanos y los grupos sociales pueden organizar sus actividades y sus relaciones. En un proceso de toma de decisiones la relación entre instituciones públicas y ciudadanía puede convertirse en co-participación.

Involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones requiere **dos condiciones**. En primer lugar, la administración pública debe reconocer la **capacidad autónoma de los ciudadanos** para discutir y plantear alternativas. Debe también compartir la elaboración de la agenda y comprometerse a considerar, en el momento de la decisión final, las propuestas elaboradas en común. Por su parte, la ciudadanía debe asumir una mayor **responsabilidad** para lograr mejorar su participación en la elaboración de una política pública.

La participación ciudadana activa es una **nueva frontera** de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos. Algunos países han empezado a explorarla. En Canadá, la participación de los ciudadanos es una prioridad gubernamental. La administración interactiva representa, en Holanda, un enfoque específico que favorece la participación ciudadana durante el ejercicio de toma de decisiones. En ese último caso, las decisiones deben tomarse en un contexto de cooperación y consenso entre las autoridades y los ciudadanos. Actualmente, la experiencia sigue siendo limitada, y sobre todo se reduce a nivel local. Los elementos constitutivos de una red jurídica, política e institucional son poco numerosos, independientemente de los derechos tradicionales otorgados a los ciudadanos.

Los elementos de una estructura favorable a la participación ciudadana activa son los siguientes:

- ▶ **¿Es aplicable la iniciativa popular en materia de legislación y de plebiscitos?** La constitución o la ley pueden otorgar al ciudadano el derecho de proponer leyes (Austria, Polonia, España), o de tomar la iniciativa de un plebiscito no vinculante (Nueva Zelanda). Conviene recordar, que los plebiscitos vinculantes de iniciativa popular (por ejemplo en Suiza), introducen un fuerte componente de "democracia directa" que tiene consecuencias para los sistemas de gobierno fundados en la democracia representativa. Estos temas rebasan las pretensiones del presente manual.
- ▶ **¿Es la participación ciudadana activa una política factible?** Las instituciones públicas pueden proponerse implementar y desarrollar los medios que permitan la participación activa de los ciudadanos (Finlandia). En este caso, se supone que los ciudadanos y sus organizaciones desempeñan un papel mayor en la definición de las políticas que les atañen y que las instituciones públicas se limitan a ser promotoras. La política gubernamental puede lograrlo (como



en Holanda) transfiriendo responsabilidades a colectividades locales, a ciudadanos y a sus organizaciones. Ciertos lineamientos para incrementar el compromiso de los ciudadanos y su evaluación pueden favorecer su participación activa (Canadá).



- ▶ **¿Cómo puede la administración pública impulsar la participación activa de los ciudadanos?** Hasta ahora no existen, en los países de la OCDE, instituciones cuyo mandato sea promover la participación activa de los ciudadanos. Los poderes públicos pueden ayudar a su desarrollo de varias maneras: recopilando las prácticas promisorias, con campañas de sensibilización, proporcionando indicaciones sobre la manera de involucrar a los ciudadanos.

¿Qué importancia acordar a la evaluación?

La evaluación permite a las instituciones públicas saber si sus actividades han sido exitosas. Les proporciona también elementos para preparar nuevas actividades o redefinir las que están en curso. La evaluación es un insumo necesario para planificar e implementar actividades de información, consulta y participación activa. Algunos países se han dotado de estructuras jurídicas y político-administrativas necesarias para realizar tales evaluaciones.

En relación a las estructuras necesarias para la evaluación, es necesario verificar:



- ▶ **Si las obligaciones fijadas por ley son pertinentes:** la ley puede imponer, al cabo de cinco años, una evaluación automática realizada por instancias independientes (es el caso de la ley sobre la administración pública en Holanda).
- ▶ **Si es conveniente que los informes anuales de evaluación sean obligatorios:** los ministerios pueden estar obligados por ley a presentar informes anuales relativos a las quejas y sugerencias de los ciudadanos (por ejemplo en España).
- ▶ **Si debe ser obligatoria la publicación de las evaluaciones:** la ley sobre libertad de información puede exigir del gobierno (como en Noruega) que presente cada año un informe público que evalúe su implementación.

- ▶ **Si pueden ser útiles algunas recomendaciones:** para ayudar a sus agentes a organizar e implementar evaluaciones, las instituciones públicas pueden redactar un documento interno ad hoc que les proporcione determinadas indicaciones. La calidad de una evaluación depende en gran medida de la calidad de los datos disponibles. Habrá que velar entonces, desde la fase de concepción, por la definición cuidadosa del tipo de datos necesarios para la evaluación, así como por la manera de reunirlos.
- ▶ **Cómo involucrar a los ciudadanos:** los procedimientos de evaluación pueden asociar a los ciudadanos ya sea directamente (participación en comisiones de control), o indirectamente (encuestas).

¿Qué capacidades generales se debe desarrollar?

Para llevar a cabo acciones concretas dirigidas a reforzar sus relaciones con la ciudadanía, las instituciones públicas deben desarrollar capacidades generales que les permitirán informar a los ciudadanos, consultarlos y hacerlos participar activamente en la elaboración de políticas públicas. Un nivel mínimo de capacidades es indispensable para operar y como requisito de eficacia. Desarrollar estas capacidades vuelve más profesional el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos y aumenta sus oportunidades de éxito. Se encontrará en la lista siguiente un amplio espectro de los aspectos esenciales de estas capacidades que cubren los diversos niveles requeridos, del más bajo al más elevado.



Para desarrollar las capacidades generales de fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos, es necesario insistir en los puntos siguientes:

- ▶ **Estructura adecuada:** en el seno de la administración pública es preciso que se repartan claramente las responsabilidades del fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos. Numerosas administraciones públicas han designado oficinas responsables de actividades particulares o de tareas de coordinación y de asesoría (para más información, ver "Elementos institucionales de información" en "¿Qué elementos institucionales aplicar?").
- ▶ **Compromiso general de la dirección y acceso a los que toman decisiones:** los esfuerzos de los servidores públicos para informar, consultar e involucrar a los ciudadanos en los procesos de decisión

pueden generar resultados sólo si sus superiores los apoyan. El compromiso de la autoridad política y de los funcionarios de alto nivel es por lo tanto primordial. Eso implica, en la práctica, que el nivel directivo se interese en estas actividades y brinde un apoyo visible. Paralelamente, no sólo la dirección debe velar por que la contribución de los ciudadanos sea efectivamente integrada al proceso de toma de decisiones, sino también los responsables de estas actividades.

- ▶ **Mínimo de recursos generales:** las instituciones públicas deben proporcionar los recursos financieros y humanos necesarios para la información, la consulta y la participación activa. Sin un nivel mínimo de medios, ninguna acción puede llevarse a cabo, lo que impide el fortalecimiento de las relaciones con la ciudadanía.
- ▶ **Desarrollo de calificaciones a nivel interno:** las actividades que pueden reforzar las relaciones instituciones públicas-ciudadanos exigen una calificación particular. Gran parte de ésta última debe existir y desarrollarse a nivel interno. Las sesiones de formación pueden permitir instruir al personal de planta, para que sea capaz de preparar y llevar a cabo estas actividades. Incorporar personal que posea la experiencia y las capacidades profesionales requeridas, puede contribuir igualmente a crear, a nivel interno, este nivel de calificación profesional. Conocer y manejar técnicas de comunicación —por ejemplo las del periodismo, relaciones públicas, edición y publicidad— es útil, en particular para tareas técnicas. El espectro de competencias necesarias para el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos es, sin embargo, mucho más amplio. Este incluye también competencias de orden estratégico y político, conocimiento del campo en cuestión, concepción de los procesos, talentos de moderador y de promotor, y aptitud para comunicar y administrar.
- ▶ **Asesoría externa y externalización:** cuando refuerzan sus relaciones con los ciudadanos, es bueno que las instituciones públicas recurran a expertos externos. El dictamen pericial externo a la administración pública va desde asesoría en estrategia de alto nivel (para ayudar a elaborar el marco jurídico e institucional o a preparar los diferentes eventos) hasta servicios de carácter técnico a nivel de ejecución (por ejemplo, la concepción de un sitio Internet). Recurrir a expertos externos proporciona a la administración pública la oportunidad de aprender de personas ajenas. La externalización puede también disminuir la carga de trabajo a nivel interno. Sin embargo, es primordial que las instituciones públicas no tomen la asesoría externa y la externalización como

excusa para eximirse de invertir y desarrollar su propia competencia interna. Dada la relación directa que existe con los procesos de toma de decisiones, hay que contar, a nivel interno, con experiencia y competencia, aún cuando sea sólo para garantizar que el apoyo externo cumpla con las indicaciones entregadas por la administración pública.

- ▶ **Sensibilización interna y cultura de apertura en torno a la comunicación:** en el seno de la administración pública, es útil asignar a oficinas e individuos responsabilidades precisas en materia de información, consulta y participación ciudadana activa. Para obtener los mejores resultados, es preciso, sin embargo, que los esfuerzos dirigidos a reforzar las relaciones instituciones públicas-ciudadanos cuenten también con el apoyo de todo el aparato político-administrativo. Para ello, los servidores públicos deben sensibilizarse ante las obligaciones legales, las oportunidades y los medios concretos que existen para fortalecer las relaciones con los ciudadanos. Se puede además difundir mejores prácticas, distribuir recompensas, formular lineamientos para despertar el interés e incitar a la acción en este campo. De este modo las instituciones públicas pueden fijarse como objetivo promover en su seno toda una cultura de transparencia, apertura y comunicación.

Planificar y actuar desde una perspectiva estratégica

Una vez instalado el dispositivo general, las instituciones públicas pueden llevar a cabo acciones concretas capaces de fortalecer sus relaciones con los ciudadanos. Sin embargo, lo más importante no es pasar directamente a la acción, sino **darse un tiempo de reflexión**: ¿cuál es el objetivo a alcanzar? ¿Cuál es la mejor vía para hacerlo? ¿Cómo saber si el objetivo ha sido alcanzado? Si las actividades orientadas a reforzar las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos enfrentan dificultades, es a menudo porque estas preguntas no se han planteado previamente.

Para actuar con éxito en materia de información, consulta y participación ciudadana activa, las instituciones públicas deben **planificar y actuar desde una perspectiva estratégica**. Es preciso diferenciar las diferentes **fases**: concepción y planificación, implementación y por último evaluación. La primera fase, de concepción y planificación, es una inversión que resultará fructífera en todas las fases del proceso. En ella se debe explicitar los objetivos y el público a alcanzar y los recursos disponibles. Sobre



esta base se elegirán las herramientas que se van a desarrollar y a utilizar. Finalmente, preparar desde el inicio la evaluación ofrece la posibilidad de evaluar el éxito de las actividades realizadas, el grado en que lo han sido y mejorar los proyectos y actividades futuras.

La fase de concepción y planificación puede constituir un **proceso a desarrollar por etapas**, de acuerdo al objetivo presentado en este capítulo. Sin embargo, es frecuente que los servidores públicos descubran la necesidad de **ir y venir** entre los diversos elementos para tomar en cuenta sus interrelaciones. La creatividad es, como el análisis, un recurso esencial para toda planificación de actividades de información, consulta y participación ciudadana activa. Para que la creatividad pueda operar se requiere de márgenes de maniobra. No debemos olvidar, sin embargo, que los elementos más importantes son los objetivos y los públicos meta: a final de cuentas, las actividades deben adaptarse a los objetivos y no al revés.

¿Qué objetivos?

Los objetivos describen **lo que se quiere realizar**. Se refieren a los resultados y los **efectos** buscados. Los objetivos ayudan a concentrar la atención en lo más importante durante la planificación, implementación o evaluación. Ayudan a justificar las acciones llevadas a cabo y a situarlas de nuevo en un contexto más general.

La Parte I de este manual señala varios objetivos para lograr el fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos; el más importante es el fomento de la confianza en los poderes públicos. El manual evoca también grandes impactos en el fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, tales como un mejor funcionamiento del sistema democrático, políticas de mejor calidad, su mejor implementación, un respeto más espontáneo de las reglas de parte de los ciudadanos, etc. Esboza además los mecanismos que llevan a tales efectos, como el poner la información a disposición de los ciudadanos, solicitar su contribución y utilizarla, implicarlos en la formulación de políticas públicas, etc. Este conjunto de elementos describe el **contexto, los efectos y los mecanismos** relativos a las actividades de fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, en un marco operativo. Todos estos elementos están interrelacionados, pero corresponden a diferentes niveles de objetivos. Cuando se planifican actividades orientadas a reforzar las relaciones entre las instituciones públicas y ciudadanos, hay que distinguir por lo menos **tres niveles de objetivos**:

- ▶ **¿Cuál es la contribución con los objetivos generales del gobierno?** ¿Cómo se armonizan con los objetivos buscados globalmente o por sector?
- ▶ **¿Qué efectos persigue el conjunto de actividades?** ¿Cuáles serán los resultados directos y las implicaciones de las actividades proyectadas?
- ▶ **¿Qué hay que hacer para obtener estos efectos?** ¿Cuáles son los mecanismos necesarios? ¿Cuáles son concretamente los productos que deben ser proporcionados?

Será necesario, durante la elaboración de los objetivos:

- ▶ **Fijar objetivos a todos los niveles:** se sitúan así las actividades en su contexto y se hace el vínculo con los objetivos generales del gobierno.
- ▶ **Ser realista:** se tiene derecho a ser ambicioso, pero al tener ambiciones excesivamente elevadas durante la fase de planificación, se puede dar pie a expectativas irreales y provocar decepciones si el objetivo no se cumple.
- ▶ **Armonizar los objetivos con los públicos meta, los recursos y las actividades.**
- ▶ **Precisar los objetivos por escrito:** permite explicitar los objetivos y plantear las bases del trabajo de evaluación.
- ▶ **Compartir las ideas:** afinar los objetivos con el personal, o por lo menos, dárselos a conocer de manera que sepa para qué trabaja. Hacer lo mismo en la medida de lo posible con los diversos públicos y partes involucradas.

¿A qué públicos es necesario dirigirse?

¿Qué ciudadanos deberán recibir información? ¿Ser consultados? ¿Ser invitados a participar de manera activa? Es frecuente —y este punto es muy importante— que se trate de toda la ciudadanía. Puede, sin embargo, ocurrir que se trate sólo de los ciudadanos que residen en una región determinada. En otros momentos puede existir el deseo, o la obligación, de dirigirse a ciudadanos de otros países. Estos grupos de ciudadanos se llaman **públicos**. Pueden en ocasiones designarse como “grupos-objetivo”. Los públicos son grupos de ciudadanos a los que, por sus características, se desea contactar o implicar en las actividades de fortalecimiento

de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Distinguir a diferentes públicos es una primera etapa indispensable, que puede hacerse según diversas perspectivas:

- ▶ **Por sector de intervención:** por ejemplo, el sector de salud pública.
- ▶ **Por zonas geográficas:** grupos de ciudadanos en el plano local, por ejemplo, para medidas relativas al espacio rural o a enclaves regionales.
- ▶ **Según las fases del proceso de toma de decisiones:** la naturaleza y el tamaño de los grupos de ciudadanos que se busca interesar pueden variar en función de la fase del proceso de toma de decisiones.
- ▶ **Según diversos criterios de diferenciación:** minorías lingüísticas, étnicas, u otras; grupos por edad, sexo, profesión, etc.
- ▶ **El consumo de medios de comunicación:** los ciudadanos que utilizan Internet, o los lectores de periódicos.

Cuando algunos ciudadanos están directamente interesados en la cuestión que se analiza, se habla de ellos como de **partes involucradas**. La presencia de este interés directo hace que sean públicos muy importantes de contactar durante la definición de una política pública. Al mismo tiempo, las instituciones públicas pueden dar mucha importancia al establecimiento de un nuevo equilibrio entre la participación de un **gran público** o de la ciudadanía en su conjunto. Cuando se dedican a reforzar sus relaciones con los ciudadanos, se dirigen a menudo a públicos de **ciudadanos tomados individualmente**. Pueden simultáneamente dirigirse de manera específica, a ciudadanos agrupados en organizaciones sindicales, patronales o profesionales, a otros grupos de interés o a **organizaciones de la sociedad civil (OSC)**. Tales organizaciones, así como sus cuadros, pueden representar, formalmente o no, la opinión de una parte de los ciudadanos sobre cuestiones específicas. Representan también el medio de acceso a los ciudadanos miembros de estas organizaciones. Por ello, constituyen a menudo públicos de gran importancia. Al mismo tiempo, esas organizaciones tienen intereses propios, que no necesariamente reflejan los de los ciudadanos que representan. Es por lo tanto primordial no confundir estas organizaciones, cualquiera que sea su importancia, con los ciudadanos mismos.

Durante la definición de los públicos:

- ▶ **Preguntarse:** ¿a quién es absolutamente necesario involucrar para abordar el problema, tomando en cuenta los criterios expuestos anteriormente?

- ▶ **Ser precisos:** en el momento de seleccionar a los públicos que conviene informar, consultar y llamar participar activamente, se requiere de precisión so pena de dilapidar los recursos.
- ▶ **Estudiar las características de los públicos:** su consumo promedio, su distribución geográfica, su interés por la cuestión tratada, etc., constituyen elementos importantes para encontrar un buen acercamiento y llevar a cabo las acciones apropiadas.
- ▶ **Armonizar los públicos con los objetivos, los recursos y las actividades.**
- ▶ **Ser incluyente:** la apertura y la igualdad en el acceso a la información son principios importantes en materia de fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

¿Cómo elegir las herramientas y actividades?



¿Cómo elegir las herramientas que permitan llegar a los públicos seleccionados y realizar así los objetivos? Esta selección es un paso importante en la planificación de la información, la consulta y la participación ciudadana activa. La selección, directamente relacionada con la situación en la cual se encuentra el gobierno, se lleva a cabo en función de las consideraciones siguientes:

- ▶ **Objetivos:** si los efectos que se desea obtener conciernen la sensibilización del público y el aumento de su nivel de conocimientos, las herramientas enfocadas a la información son las más apropiadas. Si el objetivo es recibir *feed-back* de parte de los ciudadanos, la selección de herramientas de consulta será lo indicado. Si el resultado deseado es invitar a los ciudadanos a plantear nuevas alternativas, conviene elegir herramientas que promuevan la participación ciudadana activa.
- ▶ **Públicos:** es pertinente elegir y adaptar las herramientas que más convengan para comunicar a las instituciones públicas con el público. Por ejemplo, si el objetivo es contactar directamente al conjunto de ciudadanos del país, lo indicado es recurrir a herramientas que presentan la información de manera comprensible para todos.
- ▶ **Recursos disponibles:** es imposible utilizar herramientas sin suficientes recursos. Su selección debe corresponder con el personal y el equipo técnico disponibles, pero también con lo que las instituciones públicas pueden y quieren erogar.

Cuando las herramientas están en armonía con los objetivos, los públicos y los recursos disponibles, los servidores públicos pueden darse cuenta de que una sola herramienta es insuficiente para obtener el contacto necesario con los diferentes públicos y alcanzar los objetivos planteados. En general, hay que tener una **gama de herramientas**. El disponer de ellas podrá también proporcionar a la administración pública una posibilidad de multiplicar sus esfuerzos y acercarse más a los diferentes públicos. Integrar las herramientas reviste una importancia particular cuando se recurre a las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC): **Integrar herramientas tradicionales y herramientas que utilizan TIC** puede contribuir a aumentar la eficacia, así como a corregir las numerosas insuficiencias de éstas últimas.

El capítulo siguiente (“Seleccionar y utilizar las herramientas”) propone una visión de conjunto, una estructura y múltiples ejemplos de herramientas. Tomando en cuenta su destino principal, se distinguirá entre aquéllas que sirven para la información, la consulta y la participación ciudadana activa, y las más convenientes para la evaluación. Este mismo capítulo otorga una atención particular a las herramientas basadas en las nuevas tecnologías de información y comunicación. La visión de conjunto, la estructura y los ejemplos que se encuentran en dicho capítulo tienen por objetivo aportar inspiración y creatividad para elegir la gama de herramientas que armonice con la situación específica de la administración pública y con los retos a los que se enfrenta.

Para definir la gama de herramientas y de actividades, es preciso:

- ▶ **Tener una visión de conjunto de las herramientas disponibles:** la experiencia de Estados extranjeros o de colectividades locales del propio país puede proporcionar ejemplos útiles.
- ▶ **Crear una gama de herramientas que concuerde con los objetivos, los públicos y los recursos:** seleccionar las herramientas en función de los objetivos formulados, los públicos y los recursos, y no al contrario. Independientemente del interés de privilegiar el desarrollo de una gama de herramientas, es indispensable que las herramientas utilizadas sean adecuadas a las circunstancias.
- ▶ **Reflexionar sobre la manera en que las herramientas tradicionales pueden, en un caso dado, integrarse a las nuevas herramientas basadas en TIC.**
- ▶ **Ser preciso en relación al modo de utilización de las herramientas:** una planificación rigurosa de la utilización de las herramientas (quién, cuándo y dónde se debe efectuar determinada tarea, etc) permite una mayor eficacia.

¿Qué sucede con los recursos?

¿De qué recursos se dispone para llegar a los diferentes públicos y alcanzar los objetivos deseados? Esto significa concretamente: ¿quién debe cumplir qué tarea? ¿Qué recursos materiales o qué servicios son necesarios? ¿Cuánto cuestan? ¿De dónde proviene el dinero y el personal?

Finalmente, dos tipos de recursos son esenciales para el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos: los recursos financieros y los humanos.

- ▶ **Los recursos financieros** son los fondos disponibles para pagar los requerimientos materiales y los servicios necesarios. En general están previstos en el presupuesto del sector de la administración pública que tiene la tarea de realizar las actividades destinadas a reforzar las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos. Puede ser, sin embargo, que los créditos necesarios para estas actividades provengan de otras líneas presupuestarias, de la administración pública general o de una política específica.
- ▶ **Los recursos humanos** corresponden esencialmente al tiempo que el personal puede dedicar a las actividades en cuestión. ¿De cuántas personas se dispone para realizar las tareas previstas y qué parte de su tiempo de trabajo pueden dedicarles? La calificación del personal constituye otro aspecto de los recursos humanos. ¿Con qué formación y experiencia se cuenta para las tareas de planificación, implementación y evaluación? ¿Cuáles son las necesidades de supervisión? ¿Se puede contar con el compromiso de los operadores políticos, de los funcionarios de alto nivel y del personal operativo?

Es esencial disponer de los recursos necesarios. Sin ellos, las actividades para fortalecer las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos no pueden llevarse a cabo correctamente. La naturaleza y la cantidad de recursos disponibles determinan el tipo de actividad que podrá realizarse. Los recursos tienen también un gran impacto sobre el grado posible de contacto con los públicos y de logro de los objetivos. Se trata de un aspecto esencial del dispositivo concreto elegido para reforzar las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Por esta razón, es importante **armonizar recursos con objetivos, públicos y actividades/herramientas**. ¿Cuántos recursos son necesarios para tal o cual actividad? ¿Permiten los recursos disponibles realizar las actividades? ¿En qué medida se puede contactar a los públicos y realizar los objetivos? Si los recursos se ajustan a las actividades, muy bien, si son insuficientes, se debe:

- ▶ **Ser creativo con los recursos existentes:** averiguar si hay maneras de utilizar las herramientas con menos recursos humanos y tiempo. Pueden existir otras herramientas que tengan resultados comparables, sin utilizar tantos recursos.
- ▶ **Utilizar un recurso para compensar la insuficiencia de otro:** si se cuenta con fondos suficientes, pero pocos recursos humanos, se puede asignar parte de las tareas a empleados sub-contratados, externos a la administración pública, mientras esto no dañe sus prerrogativas. A la inversa, con pocos medios financieros pero muchos recursos humanos, puede considerarse la ejecución de las tareas al interior aún cuando, originalmente estuvieran sub-contratadas. Se debe evaluar bien en qué medida es realista esa opción, tomando en cuenta, en particular, la experiencia existente a nivel interno.
- ▶ **Aumentar los recursos:** se puede intentar solicitar mayores recursos a los niveles jerárquicos superiores. Aquí también, el compromiso de la dirección es primordial. También es posible tratar de obtener más fondos o comisionar provisoriamente a empleados de otros servicios o de otros programas, si las actividades de fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos cubren parcialmente las suyas.
- ▶ **Establecer prioridades:** independientemente de los recursos disponibles, es imposible hacer y lograr todo al mismo tiempo. Y aunque los recursos no sean suficientes para lo que se tendría que hacer, es necesario seleccionar actividades, públicos y objetivos prioritarios.
- ▶ **Aceptar los límites:** los recursos destinados al fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos son limitados, como lo son para cualquier otra actividad del Estado. Si los recursos no permiten realizar lo planeado, hay que reconocerlo de manera explícita y aceptar las consecuencias: limitar las actividades, los públicos a contactar, así como el número de objetivos que deberían alcanzarse. Habrá que cerciorarse de que la dirección conozca estas limitaciones.

En el momento de analizar los recursos:

- ▶ **Obtener el compromiso** de los responsables políticos, funcionarios de alto nivel y operadores. Esta es una condición previa para el éxito de las acciones de fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos.
- ▶ **Hacer un inventario** de los recursos financieros y humanos.

- ▶ **Armonizar recursos con objetivos, públicos y actividades.**
- ▶ **No subestimar** los recursos humanos o económicos.
- ▶ **Seguir los consejos** mencionados si los recursos son insuficientes.

¿Cómo planificar la evaluación?

Una vez fijados los objetivos, definidos los públicos, repartidos los recursos y seleccionadas las herramientas, queda una etapa importante de la fase de planificación: la evaluación. La planificación y la **evaluación** ayudan a la institución a:

- ▶ **Verificar si las actividades han sido exitosas:** ¿han sido eficaces las herramientas? ¿Se contactó a los públicos como estaba previsto? ¿Eran suficientes los recursos? ¿Se alcanzaron los objetivos?
- ▶ **Demostrar a otros que las actividades han sido efectivamente exitosas.** Eso es importante para justificar lo hecho en materia de planificación y actividades.
- ▶ **Aprender de la experiencia.** La evaluación y comunicación de resultados permiten a la administración pública aprender de sus actividades. Se puede comparar actividades y establecer referencias sobre mejores prácticas. Esto incita a mejorar la planificación y la práctica y convierte a la organización de referencia en una entidad más sensible a la necesidad de fortalecer las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos.
- ▶ **Reorganizar las actividades y crear otras nuevas** tomando en cuenta la experiencia adquirida. Esto mejora las oportunidades de éxito para el futuro y refuerza la capacidad de responder a nuevas solicitudes.
- ▶ **Todo esto debe hacerse a la vez durante y después de implementar las actividades.** La planificación de las evaluaciones permite dar seguimiento a las actividades exitosas y en caso necesario, modificar las actividades durante su implementación y no solo después de ésta.

La evaluación debe ser parte de la planificación. Si la institución pública reflexiona sobre la evaluación durante la implementación de las actividades o incluso después de su término, no sólo se priva de algunas de las oportunidades que se mencionaron anteriormente, sino que seguramente tendrá problemas, porque los instrumentos de medición no se habrán definido, los datos necesarios no se habrán recogido, y los recursos re-

queridos para la evaluación no estarán disponibles. Los dos capítulos siguientes proponen una visión de conjunto y ejemplos de herramientas de evaluación indicando cómo utilizarlas. La planificación de la evaluación debe también referirse a la selección de estas herramientas, y a la preparación necesaria para su utilización.

Al evaluar y reorganizar, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- ▶ **Verificar si las herramientas de evaluación y su uso han sido consideradas adecuadamente en la planificación.**
- ▶ **Armonizar las herramientas de evaluación** con los objetivos, públicos, recursos y herramientas necesarias para la información, consulta y participación ciudadana activa.
- ▶ **Realizar la evaluación, de ser posible, durante el desarrollo de las actividades y no solo después.**
- ▶ **Utilizar a profundidad el potencial de la evaluación:** servirse de ella para medir el éxito, mostrar cuál es la realidad, permitir aprender del pasado, sensibilizar más a la organización y, finalmente, mejorar la implementación actual y futura.

Seleccionar y utilizar las herramientas

¿Cuáles son las herramientas disponibles?

¿Qué herramientas se pueden utilizar para reforzar las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos? Una cosa es clara: no son escasas. Se cuenta aparentemente con un número casi ilimitado de herramientas, e **innumerables posibilidades** de combinarlas: el usuario dispone así de una buena base. Pero, al mismo tiempo, esto obliga a regresar a lo esencial si se quiere tener una buena visión de conjunto.



La información, la consulta y la participación ciudadana activa implican que haya contacto y comunicación entre la administración pública y los ciudadanos. Esto significa concretamente que debe existir un intercambio de mensajes. Los **mensajes** se refieren al contenido: ¿qué dicen o expresan los emisores de un mensaje? ¿Qué entienden o comprenden los destinatarios de un mensaje? Los mensajes pueden ser tan sencillos como los horarios de un centro de información, o tan complejos como el razonamiento que sustenta una nueva política. La manera en que estos mensajes se intercambian es también importante. Existen al respecto innumerables **medios** con **características** específicas como:

- ▶ **La forma:** dirigiéndose a uno o varios sentidos del interlocutor, los medios pueden ser **audio** (discursos y debates), **visuales** (textos e imágenes o diapositivas), o **audiovisuales** (videos, presentaciones de diapositivas comentadas, etc.).
- ▶ **Los soportes:** las instituciones públicas pueden lograr una comunicación directa, sin soporte, por ejemplo hablándole a un público o escuchándolo. Pueden también utilizar **objetos para contactar a los ciudadanos**, por ejemplo copias en papel de documentos y libros, o sus versiones electrónicas.
- ▶ **Los canales de transmisión:** para entregar su mensaje, las instituciones públicas podrán elegir entre diferentes canales. Estos canales pueden ser **físicos**, (entrega personal o postal) o **electrónicos**, (teléfono, radio, televisión, correo electrónico, etc.). Las instituciones públicas pueden también recurrir a **personas** y **organizaciones** como **intermediarios** de la comunicación como, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil.

Para fortalecer sus relaciones con los ciudadanos, las instituciones públicas pueden elegir diferentes **enfoques**:

- ▶ **Hablar o enviar, escuchar o recibir, o los dos:** las instituciones públicas pueden pronunciar o enviar mensajes (como un discurso público), escuchar o recibir mensajes (como cuando se escuchan preguntas o comentarios), o hacer ambas cosas (como en una conversación).
- ▶ **Modo activo o pasivo:** pueden entrar en contacto con los ciudadanos de manera activa, a iniciativa propia, como cuando se organiza una mesa redonda. Pueden también reaccionar pasivamente a las preguntas de los ciudadanos, facilitando por ejemplo, el acceso a un documento administrativo.

- ▶ **Control o no-control:** las instituciones públicas pueden elegir un canal de transmisión cuyo control tienen (carta o folleto informativo) o recurrir a un canal sobre el que no ejercen ningún control (dando, por ejemplo, información al representante de una OSC que más tarde publicará un artículo).
- ▶ **Caso por caso o de manera continua:** las instituciones públicas pueden contactar a los ciudadanos caso a caso (organizando, por ejemplo, un debate público aislado sobre política de salud), o más bien de manera permanente (por ejemplo, con intercambios continuos a través de mesas redondas periódicas).
- ▶ **Comunicación amplia o restringida:** las instituciones públicas pueden comunicar de manera amplia (dirigiéndose a un público masivo por medio de publicidad televisiva), o de manera limitada (dirigiéndose a un público reducido y bien circunscrito).
- ▶ **Interacción limitada o importante:** las instituciones públicas pueden buscar niveles limitados de interacción con los ciudadanos (por ejemplo, al enviar un documento para ser comentado en Internet), o buscar una interacción importante con los ciudadanos (por ejemplo, a través de intercambios directos en un *stand* en un lugar público).

En general las herramientas que sirven para reforzar las relaciones con los ciudadanos cubren **una gama** de características y enfoques. Los siguientes capítulos de esta parte del manual muestran **estructuras de recepción y ejemplos** de herramientas destinadas a la información, consulta y participación activa. Se trata de casos ampliamente utilizados, o innovadores, de herramientas muy eficientes, adecuadas para fortalecer las relaciones entre administración pública y ciudadanos. Se eligieron para dar ideas, no como recetas. El uso de estas herramientas tendrá éxito sólo si se **elaboraron específicamente** para adaptarse a **determinados** objetivos públicos y recursos que pueden variar considerablemente según las situaciones y los países. Una acción exitosa debe haberse preparado combinando **imaginación y análisis** para llegar a ser herramientas, modificadas o nuevas, que permitan enfrentar los retos planteados. Examinar esos ejemplos y reflexionar en términos de mensaje, medios, características y enfoques podría ayudar en esta tarea.

Al hacer la síntesis de las herramientas utilizables, se examinarán los puntos siguientes:

- ▶ **Diferentes características de las herramientas:** forma, soporte y canales de transmisión.

- ▶ **Diferentes enfoques** relativos al uso de estas herramientas: enviar o recibir, modo activo o pasivo, control o no control, caso a caso o de manera continua, comunicación amplia o restringida, interacción limitada o importante.
- ▶ **El uso simultáneo del análisis y la creatividad** para identificar, elegir, adaptar, inventar y combinar las herramientas necesarias.

¿Qué herramientas utilizar para la información?

Al comunicar informaciones, las instituciones públicas crean una relación unidireccional con los ciudadanos: ellas envían la información, los ciudadanos la reciben. La información sirve de base para el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Condiciona retrospectivamente la eficacia de las actividades de consulta y la participación activa. Las instituciones públicas pueden ofrecer igualmente, de manera pasiva, acceso a la información, pero pueden también, de *motu proprio*, informar a los ciudadanos activamente. Pueden utilizar soportes de información, canales controlados de transmisión directa o canales que no controlan.



En el modo **pasivo**, las instituciones públicas permiten a los ciudadanos el acceso a documentos oficiales a petición suya, por ejemplo, al aplicar una ley sobre libertad de información. Para **proporcionar acceso a la información**, las herramientas importantes son:

- ▶ **Interfaces que den a los ciudadanos acceso a los documentos:** para permitir a los ciudadanos tener acceso a los documentos, la administración pública debe mostrárselos. Una posibilidad es mandar al interesado, por correo o por correo electrónico, la copia del documento. Otra manera, más sencilla, consiste en poner una fotocopidora a disposición del público en un local administrativo.
- ▶ **Manejo interno de la información:** las instituciones públicas deben poder identificar y localizar los documentos que los ciudadanos desean obtener. Eso puede ser posible gracias a la clasificación y archivo permanentes de los documentos (y de las bases de datos, como en Finlandia). Para esto, es esencial disponer de un conjunto de reglas y aplicarlas en toda la administración pública.
- ▶ **Catálogos, registros e índices:** la información puede ser difícil de localizar, tanto para los ciudadanos, como para los funcionarios. Los catálogos, registros e índices son herramientas que facilitan la tarea, ya

que enumeran y clasifican los datos y los vuelven más accesibles. Esta clasificación abarca todos los campos de la acción gubernamental, por ejemplo, el medio ambiente. En Estados Unidos, existe un inventario de desechos tóxicos que permite a cualquier ciudadano informarse sobre los establecimientos donde se encuentra tal o cual producto químico tóxico. Los catálogos pueden también facilitar la localización de las publicaciones, ya sean documentos oficiales o videos, como en Bélgica (Flandes).

- **Preguntas y respuestas:** un modo más interactivo de respuesta a las necesidades del público es cuando los servidores públicos responden directamente a las preguntas de los ciudadanos. Esta es una de las numerosas herramientas que trataremos luego. Responder a las preguntas de los ciudadanos constituye una relación unidireccional, si la administración pública atiende la demanda del ciudadano como una simple solicitud de información. Si, en cambio analiza la estructura de las demandas de los ciudadanos o se enfoca a su contenido, las solicitudes de información se vuelven para ella una fuente útil de retroalimentación.

En el modo **activo**, las instituciones públicas pueden tomar la iniciativa de informar a los ciudadanos sobre la elaboración de políticas públicas a través de una serie de **soportes de información** o de **publicaciones**, tales como:

- **Documentos oficiales:** más allá de una respuesta a las solicitudes de los ciudadanos que consiste en dar pasivamente acceso a ciertos documentos en el marco de las leyes sobre la libertad de información, las instituciones públicas podrán publicar documentos oficiales por iniciativa propia. En muchos países, las disposiciones vigentes prescriben la publicación de ciertos documentos, caso a caso a través de anuncios públicos, o de manera más sistemática en un diario oficial (ver el capítulo titulado: *"Implementar una estructura"*). Los documentos oficiales podrán ser leyes, reglamentos, agenda e informes de los consejos de ministros, fechas límite para las decisiones, planes de implementación que precisen claramente las responsabilidades, informes de evaluación, anuncio sobre participación en consultas, etc.
- **Documentos preparatorios a una decisión o a una ley:** si tiene la voluntad de informar a los ciudadanos acerca de una decisión o de una ley en preparación, la institución pública puede redactar y difundir documentos preparatorios específicos que den a conocer el estado de la reflexión o el grado de progreso de un expediente en particular. Esto toma por lo general la forma de un documento de orientación

o de un proyecto de ley. A veces, las autoridades recurren a colores para caracterizar el estatus de un documento y su grado de avance en el proceso de toma de decisiones. Un “Libro verde” es un texto preliminar que esboza el primer acercamiento del gobierno a un problema. Un “Libro blanco” significa que la política propuesta llegó a un nivel más elaborado de preparación. Antes de tomar una decisión, los gobiernos pueden también publicar proyectos de ley. La publicación de libros verdes o blancos y de proyectos de ley es a menudo parte de una operación de consulta (ver a continuación la sección dedicada a las herramientas de consulta).

- **Informes:** en el transcurso de las fases de implementación y de evaluación, las instituciones públicas pueden publicar informes temáticos destinados a informar sobre los resultados de las políticas implementadas. Estos informes pueden abordar una política en general o sólo ciertos aspectos de ella. Pueden proporcionar una mirada al conjunto de actividades del gobierno, como los informes anuales. El informe anual puede anunciar también el lanzamiento de nuevas políticas, o describir las que están en curso de ejecución, como es el caso del Reino Unido, donde el informe anual del gobierno formula de manera clara objetivos o puntos de referencia. Los ciudadanos pueden, gracias a ellos, darse cuenta si el gobierno cumple sus promesas y en qué medida.
- **Manuales, guías, folletos, desplegados, carteles:** los documentos e informes oficiales no son, por lo general, fáciles de leer y comprender. Su utilización puede ser fastidiosa o complicada para ciudadanos en busca de una visión general o de una información pertinente. La institución pública tiene la posibilidad de trabajarlos de nuevo y presentarlos en forma diferente para volverlos más accesibles y atractivos a sus lectores y usuarios. Se tiene así un medio para sensibilizar a la opinión pública sobre lo que está en juego, y sobre los factores subyacentes de las medidas consideradas. Los manuales, guías, folletos, trípticos y carteles son algunos medios para lograrlo. Presentan síntesis y resúmenes formulados en un lenguaje claro y de fácil acceso, elementos visuales como gráficas e historietas y una distribución agradable. Muchas instituciones públicas recurren a este tipo de herramientas, para mostrar por ejemplo, el funcionamiento de las instituciones o el desarrollo del proceso de toma de decisiones. Estas publicaciones pueden referirse también a los derechos ciudadanos, por ejemplo, en forma de manual o de una serie de guías (ver la *Guía del Ciudadano* en Grecia o las guías de la Unión Europea sobre la introducción de la moneda única).

- ▶ **Cassetes pregrabados, películas y juegos:** además de una novedosa presentación de la información en diferentes tipos de textos, las instituciones públicas pueden recurrir a diversas formas y soportes. Citaremos los cassetes pregrabados, los videos o las diapositivas de presentación. Los juegos-concursos y otros juegos presentan la información de manera más lúdica y permiten interesar a ciertos públicos como los jóvenes.

Los medios de información solo desempeñan su rol en la medida en que llegan a los ciudadanos. Para tener contacto con los ciudadanos, las instituciones públicas pueden recurrir a diferentes canales de transmisión. En primer lugar, **pueden transmitir la información directamente, pasando por los canales controlados por ellas, tales como:**

- ▶ **Declaraciones y exposiciones:** los servidores públicos hacen exposiciones o entregan oralmente informaciones sobre problemas de gobierno: es uno de los medios de información más ampliamente utilizados y se complementa a menudo con una gama de instrumentos. Se puede enriquecer los discursos con soportes de información visuales y audiovisuales (diapositivas con textos y gráficas, documentos complementarios, películas breves, etc.).
- ▶ **Envío postal directo:** enviar directamente soportes de información al domicilio de los ciudadanos es un medio de gran envergadura y relativamente costoso de informar. En Holanda, el gobierno recurrió al envío postal directo para dirigir a los ciudadanos un texto de una página, informándoles acerca de las medidas tomadas para abordar el problema informático del año 2000 (Y2K).
- ▶ **Teléfono:** las instituciones públicas ofrecen a los ciudadanos comunicación telefónica directa para recibir informaciones sobre un asunto o un tema particular. La llamada telefónica a menudo es gratuita, como en el centro de información administrativa de Canadá. La información es proporcionada por operadores que contestan personalmente a cada llamada. Pero el servicio telefónico puede ser también parcial o totalmente pregrabado; en ese caso el ciudadano navega el sistema presionando las teclas de su teléfono.
- ▶ **Centros y módulos de información:** los centros de información son espacios fijos abiertos a los ciudadanos para proporcionales informaciones. Estos centros disponen de determinada cantidad de fichas de información y a menudo tienen personal cuyo papel es ayudar a los ciudadanos a encontrar la información que necesitan. En Grecia, cada

sede de gobierno dispone de su propio centro de información. Los centros pueden también enfocar la información que proporcionan hacia asuntos particulares, como el centro de Información sobre el Medio Ambiente Mundial en Japón. También, las instituciones públicas pueden utilizar módulos como lugares de información móvil, temporal o permanente, dentro de locales administrativos o bibliotecas públicas, o en exposiciones u otros eventos organizados por terceros.

- ▶ **Eventos y exposiciones organizadas por instituciones públicas:** la organización de eventos especiales tales como conferencias o exposiciones lleva la información al ciudadano a través de formatos y soportes, utilizando numerosas herramientas mencionadas antes. Polonia, por ejemplo, utilizó juegos y concursos para explicar las reformas del Estado a un amplio público.
- ▶ **Publicidad:** hacer publicidad, comprar espacios en los medios de comunicación es otra posibilidad de las instituciones públicas para informar a los ciudadanos. El espacio puede ser en cualquier tipo de medios, como espectaculares, periódicos, radio, televisión o Internet. En Irlanda, la administración pública insertó publicidad en los directorios telefónicos para informar al público sobre la adopción de la ley sobre libertad de información.

Independientemente de estos canales cuyo control conservan, las instituciones públicas pueden también recurrir a terceros para transmitir información a los ciudadanos. Entre esos canales independientes e indirectos, citemos:

- ▶ **Comunicados de prensa, conferencias de prensa, entrevistas:** cuando se dirigen a los periodistas y a los medios como intermediarios, las instituciones públicas los invitan a enterarse de sus políticas e iniciativas. Estos comunicados, cuya redacción final no es controlada por la administración pública, sirven también para comunicar informaciones a los ciudadanos.
- ▶ **Cooperación con las organizaciones de la sociedad civil:** las instituciones públicas establecen contacto con organizaciones de la sociedad civil (OSC) tales como asociaciones, organizaciones patronales o sindicatos, para que transmitan informaciones a los ciudadanos. Tal cooperación puede ir desde fórmulas muy limitadas —como la información entregada a los responsables de una OSC que a su vez la comunican a sus miembros— hasta una entrega conjunta de información a los ciudadanos. En los Estados Unidos, la Agencia para la Protec-

ción del Medio Ambiente, colaboró con algunas ONGs financiándolas para que difundieran información sobre el medio ambiente.

En cuanto a las herramientas de información, tener cuidado con:

- ▶ **Seleccionar y adaptar las herramientas en función de los objetivos:** las herramientas de información son más o menos adecuadas y hay que utilizarlas en función de los objetivos buscados. Por ejemplo, crear conciencia o comprensión profunda sobre lo que está en juego a nivel político, exige enfoques y herramientas muy diferentes.
- ▶ **Seleccionar las herramientas en función del público elegido:** los diferentes públicos tienen sus propias características. Es preciso, entonces, seleccionar y utilizar las herramientas en consecuencia, en lo que se refiere por ejemplo, a la presentación, lenguaje, estilo, etc.
- ▶ **Cerciorarse de que la información llegue a los públicos elegidos:** no sirve de nada que las herramientas se seleccionen y adapten correctamente si la información no llega a los públicos deseados. Es importante asegurarse que se entregue el mensaje.
- ▶ **Hacer atractiva la información:** cuando los públicos reciben una información de la administración pública, hay más oportunidades de que la utilicen si les es fácil y agradable su comprensión y utilización. En la mayoría de los casos se puede lograr esto con un mínimo esfuerzo de claridad y de concisión en la redacción. La simplificación no debe llevar, en ningún caso, a mal informar.
- ▶ **Respectar la independencia de los canales no controlados:** los canales independientes no son por su naturaleza controlables. Cuando recurren a esos canales, las instituciones públicas deben reconocer y aceptar su independencia sobre la forma en que la información será utilizada. Es conveniente, entonces, que los medios de comunicación y los ciudadanos reciban informaciones tan completas como sea posible.

¿Qué herramientas utilizar para la consulta?



La consulta es una relación bidireccional entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Aquéllas reciben las aportaciones de los ciudadanos ya sea de manera pasiva y sin solicitarlas, o de manera activa, invitándolos a responder.

- ▶ **Los *feed-backs* no solicitados** de parte de los ciudadanos pueden revelarse útiles para la administración pública. Quizá algunas solici-

tudes de información revelarán la necesidad de adaptar o reorganizar actividades relacionadas con la información. Algunas sugerencias pueden incluso incluir elementos útiles que merezcan la atención de los operadores. Las quejas formuladas pueden mostrar la necesidad de modificar algunas políticas. Subrayemos, entre las **herramientas que favorecen los *feed-backs* no solicitados, las siguientes:**

- ▶ Los **“buzones”** o puntos de recepción de sugerencias o quejas. Permiten reunir datos, canalizar y dar seguimiento a las informaciones en la institución pública, así como verificar el acuse de recibo y si se proporcionó una respuesta.
- ▶ Los **programas de manejo de información** facilitan la recolección y el análisis cuantitativo y cualitativo de las respuestas espontáneas.
- ▶ Los **informes que analizan** ese tipo de aportaciones permiten que las instituciones públicas las utilicen. Los informes pueden también publicarse y mostrar en qué medida las instituciones públicas desean ser transparentes y responsables.

Las instituciones públicas reciben **respuestas solicitadas** de parte de los ciudadanos cuando les ofrecen información sobre un asunto particular y les piden su opinión al respecto. Citemos, entre las **herramientas que favorecen las respuestas solicitadas:**

- ▶ **Cuestionar, escuchar y rendir cuentas:** no existe *feed-back* sin que se haya formulado una pregunta. Es esencial contactar a los ciudadanos planteándoles preguntas y prestar atención a sus respuestas. En principio, interrogar y escuchar puede estar incluido en cualquier contacto con los ciudadanos. Para que las instituciones públicas puedan utilizar posteriormente la información acumulada, es muy importante comunicarla a los responsables de los problemas comentados.
- ▶ **Períodos y actividades enfocadas a los comentarios:** con esta herramienta, la administración pública define un período de tiempo en el que recibe los comentarios (o solicitudes de reconsideración) de los ciudadanos en torno a un proyecto o a un problema, por ejemplo, el impacto de alguna actividad sobre el medio ambiente. Elige también los mecanismos para que la ciudadanía mande sus comentarios, enviando por ejemplo un correo a una dirección dada (“buzón”) o utilizando una línea telefónica gratuita. Decide la manera en que se informará a los ciudadanos sobre la acción a desarrollar, lo que está en juego, las fechas límite y la manera de formular comentarios. El gobierno del Reino

Unido previó períodos para enviar comentarios sobre proyectos como la reforma educativa y el proyecto de ley sobre libertad de información. Se avisa a los ciudadanos de estas consultas por medio de folletos en los supermercados y de inserciones publicitarias en los periódicos.

- ▶ **Grupos temáticos de discusión:** esta herramienta consiste en reunir, durante máximo un día a un grupo de ciudadanos en un lugar dado. Los participantes son seleccionados de manera tal que sean representativos del conjunto de la población, o de públicos determinados. Los miembros del grupo de discusión reciben informaciones y se les interroga, en forma individual o en grupo, sobre sus opiniones y respuestas. Esta herramienta permite a las administraciones públicas recibir *feed-backs* bastante detallados.
- ▶ **Encuestas:** aprovechando una encuesta, la administración pública plantea a los ciudadanos una serie de preguntas, recoge sus respuestas y las analiza. Para que el resultado sea válido, hay que seleccionar a los ciudadanos que van a participar en la encuesta, de manera a contar con una muestra representativa. Las preguntas se plantean en un cuestionario estructurado. Cuando las preguntas son "cerradas", los ciudadanos tienen la facultad de elegir entre varias alternativas predefinidas. Cuando las preguntas son "abiertas", pueden responder libremente. Los mismos encuestados o los encuestadores pueden llenar los cuestionarios. En Canadá, la administración pública realiza una encuesta sobre los servicios colectivos proporcionados por el Estado dos veces al año y recibe alrededor de 3000 respuestas por correo. Los resultados son utilizados para establecer prioridades de implementación.
- ▶ **Los sondeos de opinión:** los sondeos de opinión son instrumentos muy probados, cuya finalidad es dar cuenta de la opinión de la población sobre un asunto dado y en un momento preciso. Para que puedan entregar resultados válidos desde el punto de vista estadístico, los sondeos de opinión siguen una metodología estricta. Recurren a muestras aleatorias, a encuestadores formados y a cuestionarios preprobados. El gobierno danés mandó hacer sondeos sobre la confianza de los ciudadanos en el sector público. Las respuestas recibidas le permitieron sacar conclusiones sobre algunos aspectos críticos de su política y sobre acciones necesarias para reforzar la confianza ciudadana en los poderes públicos.

A diferencia de la simple recepción de respuestas de los ciudadanos, la consulta da lugar a una interacción más intensa entre la administración pú-

blica y los ciudadanos. Lo que se llama consulta circunstancial se refiere a un problema o a tareas específicas, durante un periodo de tiempo limitado. **Para las consultas circunstanciales, las instituciones públicas utilizan las herramientas siguientes:**

- ▶ **Nombramiento de ciudadanos, a título personal, en organizaciones consultivas:** las instituciones públicas pueden pedir a algunos ciudadanos, por ejemplo, a expertos o representantes de organizaciones de la sociedad civil, que formen parte de comisiones de control encargadas de evaluar una política o un programa de la administración pública, como se hace comúnmente en Finlandia. De ello resulta una interacción intensa entre la administración pública y los ciudadanos, interacción limitada, ciertamente, a algunas personalidades seleccionadas y a los esfuerzos que éstas realicen para involucrar a un círculo más amplio de organizaciones o de grupos.
- ▶ **Talleres, seminarios y conferencias:** este tipo de eventos permite a las instituciones públicas tener intercambios directos con algunos ciudadanos y representantes de grupos de interés. Durante los talleres, seminarios y conferencias, pueden proporcionar informaciones, solicitar alguna respuesta de los participantes e iniciar después una discusión abierta. El gobierno irlandés organizó una serie de encuentros de este tipo a lo largo del país, cuando presentó su libro blanco sobre desarrollo rural. El gobierno coreano organizó con fines de consulta varios talleres sobre la reforma de la administración pública. Reunidos por iniciativa de la sociedad civil, los servidores públicos participaron igualmente en seminarios y conferencias sobre el mismo tema, y rindieron cuentas de lo que habían obtenido en ellos.
- ▶ **Audiencias públicas:** algunas audiencias públicas pueden ser obligatorias en ciertos procesos de toma de decisiones (por ejemplo, los estudios de impacto ambiental) o ser parte del proceso de elaboración de una política pública. Están abiertas, no solamente a los expertos y no especialistas invitados, sino a todos los ciudadanos que deseen asistir. Durante la reunión se lleva a cabo un panel presidido por un funcionario público. Los participantes en el panel pueden ser designados por la institución pública, por organizaciones de la sociedad civil o por el parlamento. Pueden participar responsables de alto nivel, como por ejemplo, los Comisarios europeos en el caso de las consultas de la Unión Europea sobre medidas ambientales específicas. En el intercambio puede considerarse el asunto en un marco amplio, o dedicarse a hacer proposiciones específicas.

- ▶ **Plebiscitos no vinculantes:** los plebiscitos no vinculantes pueden utilizarse para consultar algo preciso al conjunto de la población; en ellos se plantea una pregunta que incluye varias respuestas posibles. Los plebiscitos vinculantes pueden ir más lejos y transferir la decisión a los ciudadanos. Por ello no están incluidos en este manual. (Ver el capítulo titulado *"Implementar una estructura"*)

Cuando las instituciones públicas desean consultar a los ciudadanos de manera más estable y permanente, recurren a **herramientas de consulta continua**, tales como:

- ▶ **Horas de recepción:** esta herramienta ofrece la posibilidad de encontrar regularmente a los servidores públicos y hablar con ellos. En Islandia, todos los ministros reciben a la ciudadanía una vez por semana, a una hora y en un lugar determinado. Las horas de recepción permiten realizar una consulta directa, pero solamente a un número limitado de personas.
- ▶ **Paneles de ciudadanos:** los paneles de ciudadanos están compuestos por ciudadanos seleccionados según una muestra representativa de la población. Los gobiernos consultan regularmente estos paneles a través de encuestas postales o telefónicas, de entrevistas o de seminarios, a fin de obtener respuestas sobre todo tipo de iniciativas de los gobernantes. En el Reino Unido, El People's Panel está compuesto por 5 000 ciudadanos seleccionados de manera aleatoria y representativos de la población en términos de edad, sexo y región.
- ▶ **Comisiones consultivas:** están compuestas de portavoces del interés público, nombrados por los organismos del Estado con el fin de garantizar una amplia representación y de crear un foro para consultas periódicas. En Polonia, por ejemplo, un consejo nacional consultivo da su opinión al gobierno sobre la política relativa a las personas con capacidades diferentes y sus problemas. Dinamarca estableció 31 comisiones compuestas de representantes de grupos de interés. Cada una opera en uno de los campos de la política comunitaria.

En el momento de la selección de las herramientas destinadas a recibir las respuestas de los ciudadanos y a consultarlos en torno a la elaboración de una política gubernamental, se debe tener cuidado con lo siguiente:

- ▶ **Anunciar la consulta:** para que los ciudadanos puedan dar a conocer sus opiniones durante las consultas, se les debe informar sobre ésta. Es preciso que las instituciones públicas informen claramente al públi-

co sobre la fecha, el lugar y el objeto de la consulta antes de que ésta empiece.

- ▶ **Cuidar los procedimientos de selección:** la selección de las personas a consultar es esencial, no solamente por la calidad de las respuestas, sino para lograr una consulta eficaz. Si los ciudadanos y participantes no son seleccionados por su representatividad, sino en función de su cercanía con el gobierno o con sus funcionarios, los resultados de la consulta no serán fidedignos y la iniciativa posiblemente suscitará desconfianza, en lugar de traducirse en confianza de los ciudadanos hacia los poderes públicos. Establecer, publicar y seguir reglas claras puede ser útil, así como cuidar la transparencia de las modalidades de selección.
- ▶ **Velar por la utilización de las aportaciones recibidas:** si las instituciones públicas no utilizan las aportaciones que recibieron, o si ni siquiera tenían la intención de hacerlo, la actividad pierde cualquier interés para el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos.
- ▶ **Tomar en cuenta los plazos:** las consultas pueden durar mucho tiempo, provocar oposiciones y retrasar los procesos de toma de decisiones. Puede ser útil preparar con cuidado la consulta y fijar claramente sus objetivos y sus límites.

¿Qué herramientas utilizar para lograr una participación ciudadana activa?

Invitar a los ciudadanos a participar activamente en la elaboración de una política, es el medio más eficiente de fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Esto significa que la administración pública reconoce el papel autónomo de los ciudadanos en esta relación y lo respalda. Éstos participan en el establecimiento de la agenda y contribuyen a dar forma al diálogo con la administración pública. Pueden elaborar y proponer opciones. La administración pública abandona así, en gran medida, el control exclusivo que ejerce sobre el contenido y los canales de transmisión y, por lo mismo, da lugar a la co-participación. Aún cuando la participación activa implica que los ciudadanos pueden ejercer una influencia significativa en la toma de decisiones, la decisión final incumbe sólo al gobierno. Este punto es primordial: ni las co-participaciones y la participación activa, ni la información y la consulta menoscaban el derecho y el deber del gobierno de decidir sobre la política a seguir. Los



gobiernos continúan siendo responsables de las decisiones que toman y tienen que rendir cuenta de ellas ante los parlamentos electos y ante los ciudadanos, poseedores de la soberanía en una democracia.

Con excepción de algunas iniciativas esencialmente locales, como el procedimiento interactivo de toma de decisiones en Holanda, es a nivel nacional que los gobiernos diseñan y prueban las herramientas de participación activa. Algunas de estas herramientas conciernen la **determinación de las prioridades de la acción pública** en un proyecto en particular, al ubicar y discutir cuestiones y aspectos específicos de un problema y al formular **recomendaciones**. Estas herramientas involucran sólidamente a un pequeño grupo de ciudadanos no expertos en el caso examinado. Las **herramientas que permiten implicar a los ciudadanos en el establecimiento de prioridades** son:

- ▶ **Conferencias de búsqueda de consenso**; un grupo de 10 a 15 ciudadanos se reúne para plantear preguntas a algunos expertos sobre un problema de gobierno. Después de habérselas planteado, discuten el tema entre ellos. Al final, presentan públicamente las conclusiones consensuadas. El grupo de ciudadanos constituye una muestra aleatoria. Ninguno de ellos es experto en el asunto analizado. Esta herramienta se utiliza frecuentemente en países como Dinamarca o Noruega, que han organizado conferencias de búsqueda de consenso sobre numerosos aspectos de las nuevas tecnologías, como los alimentos genéticamente modificados.
- ▶ **Jurados de ciudadanos**: esta herramienta relativamente reciente se parece a las conferencias de búsqueda de consenso, pero se distingue de ellas en importantes aspectos. El interrogatorio se desarrolla, como en un tribunal, en una sala abierta al público. El tiempo dedicado a las preguntas y a la deliberación es mucho más reducido y las conclusiones no tienen que consensuarse. Antes de la apertura del procedimiento, la institución pública da a conocer esta iniciativa a un público amplio y la selección de los jurados se lleva a cabo, por ejemplo, con la ayuda de una campaña de publicidad. El procedimiento está abierto a todos los no-expertos. En Francia, un jurado de ciudadanos participó así en una evaluación general del sistema de salud.

Otro grupo de herramientas involucra de manera importante a **públicos de expertos**. Estas herramientas conciernen sobre todo a representantes de grupos de interés tales como las organizaciones de la sociedad civil. El uso de estas herramientas desemboca en **propuestas de medi-**

das concretas, incluso en la **cooperación durante la elaboración y la implementación de una política**. La estrechez de este marco hace que su capacidad para involucrar a ciudadanos a título individual sea muy limitada. **Las herramientas que permiten implicar a públicos de expertos son los siguientes:**

- ▶ **Evaluación realizada por los interesados:** esta herramienta deja la evaluación de las políticas gubernamentales en manos de un grupo de expertos y de representantes de grupos de interés y de organizaciones de la sociedad civil. La institución pública permite el acceso a los datos necesarios y se compromete a publicar los resultados de la evaluación. Los resultados incluyen un análisis de la política actual y recomendaciones sobre los cambios necesarios. La administración pública italiana pidió a unas asociaciones de usuarios proceder a una evaluación de sus actividades, a fin de fortalecer sus relaciones con los ciudadanos.
- ▶ **Las comisiones tripartitas tradicionales y los grupos de trabajo mixtos:** estas herramientas reúnen en un grupo mixto a expertos designados por diversas organizaciones y a representantes del Estado. El grupo prepara propuestas concretas para la elaboración de una política. Funciona a puertas cerradas y sus trabajos son relativamente confidenciales hasta que se haya llegado a una conclusión negociada. Estas restricciones limitan la incidencia de esta herramienta en la ampliación de la participación pública. La conclusión puede consistir en un acuerdo sobre una política o sobre un texto de proyecto de ley diferente y puede tratarse también de una implementación compartida, como se practica en las co-participaciones público-privado. Las comisiones que asocian, como en Austria y en Alemania, al Estado, a los empresarios y a los sindicatos, constituyen una herramienta utilizada tradicionalmente en este campo.

Cuando buscan implicar a un número mayor de ciudadanos y de expertos, las instituciones públicas utilizan una serie de herramientas que buscan lograr un **compromiso más importante del público**. Estas herramientas pueden originar recomendaciones, propuestas de medidas nuevas y co-operación para la elaboración y la implementación de una política. Entre las herramientas **que favorecen un compromiso más importante del público**, citaremos:

- ▶ **Los grupos de trabajo abiertos:** esta herramienta recurre a estructuras similares a las de las comisiones tripartitas y de los grupos de tra-

bajo mixtos presentados anteriormente y llega a resultados similares. Pero, a diferencia de estos procedimientos tradicionales, los grupos de trabajo abiertos operan a la luz del día, y buscan todas las oportunidades posibles para involucrar a una parte más amplia de la población. En Bélgica, la administración pública de Flandes implementó grupos de trabajo mixtos en los que participan delegados de asociaciones que representan o ayudan a los pobres y que están encargados de diseñar nuevas medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión. Las reuniones tuvieron por corolario iniciativas locales que proporcionan servicios colectivos con la participación de ciudadanos pobres y de sus familias.

- ▶ **Prospectiva participativa y construcción de escenarios:** en de un proceso impulsado por un promotor, un grupo de ciudadanos, de servidores públicos y de expertos elabora una visión coherente o varios escenarios divergentes acerca de los desarrollos futuros. Las previsiones a futuro delineadas abordan un tema y un campo de acción específicos, o incluso territorios (ciudades o países). Los soportes de información tales como artículos, videos o exposiciones ponen la visión o los escenarios al alcance de un público más amplio. En combinación con herramientas de información o de consulta, las visiones y escenarios llevan a los ciudadanos a discutir activamente sobre opciones factibles, con incidencia en el proceso de toma de decisiones. Varias ciudades de Holanda han recurrido a este instrumento para involucrar a grupos importantes de ciudadanos en el desarrollo local.
- ▶ **Foros de ciudadanos:** un foro de ciudadanos reúne a un grupo numeroso y diverso de representantes de la sociedad civil alrededor de un campo o de un objetivo particulares. Proporciona una estructura en la que se puede deliberar y cooperar, elaborar propuestas de acción y hacer participar a un número mayor de ciudadanos. Los resultados de un foro de ciudadanos son una contribución directa a la política gubernamental y abarcan a un número mayor de ciudadanos. Los foros de ciudadanos pueden volverse actividades permanentes animadas por organizaciones de la sociedad civil. En Noruega, el Foro de los Jóvenes para la Democracia reúne a ciudadanos de 15 a 26 años de edad, muchos de los cuales son representantes de asociaciones de jóvenes. El foro identifica los obstáculos que impiden a los jóvenes participar en la vida política y propone ideas de políticas y de medidas nuevas. El ministro de la Niñez y la Familia es el destinatario directo de estas propuestas.

- ▶ **Los procesos de diálogo:** los procesos de diálogo involucran directamente a numerosos grupos de ciudadanos en la elaboración de una política. Utilizan varias herramientas adaptadas a las diferentes fases del proceso. Por ejemplo, las contribuciones de los ciudadanos pueden obtenerse a través de una serie de talleres abiertos e interactivos que operan a lo largo del país, como fue el caso en Canadá con el Diálogo Rural o con el Proceso de Diálogo en el marco del Foro Nacional sobre Salud. Las contribuciones son retomadas en conferencias entre expertos, representantes de grupos de interés y funcionarios públicos, que se encargan de la elaboración de proyectos con nuevas medidas. Esos proyectos pueden ser examinados también en talleres de ciudadanos antes de su redacción final. Las estructuras definidas para el proceso de diálogo pueden utilizarse también para organizar una participación activa permanente.

En relación a las herramientas que favorecen la participación activa, se debe estar atento a:

- ▶ **Prever tiempo y medios suficientes:** involucrar a los ciudadanos en una participación activa exige más tiempo y más medios que los destinados a las actividades de información y de consulta. Para que los ciudadanos dialoguen con conocimiento de causa, deben adquirir un alto nivel de sensibilización y de conocimientos. Además tienen que participar a menudo en varias fases del proceso de toma de decisiones, como las de concepción y evaluación. Por lo tanto, aumenta el tiempo y los medios que las administraciones públicas deben dedicar a las actividades de participación activa.
- ▶ **Velar por el equilibrio y la equidad:** tomando en cuenta la fuerte influencia de la participación activa en la toma de decisiones, es absolutamente indispensable que el proceso de selección de las herramientas sea equilibrado y equitativo. Puede existir una fuerte tentación de manipulación, lo que tendría consecuencias desastrosas. Las instituciones públicas podrían desear examinar previamente los efectos de la utilización de estas herramientas en la toma de decisiones.
- ▶ **Tomar en cuenta la existencia de intereses divergentes:** cuando se involucra a grupos de ciudadanos diferentes, los resultados a los que se llega pueden ser divergentes. Ver la parte III del presente manual (*"Diez recetas para la acción"*).
- ▶ **Respetar el papel y los derechos del legislador:** los parlamentos, que constituyen el espacio más importante reservado a la representa-

ción de los intereses de los ciudadanos, pueden sentirse incómodos por actividades que invaden su rol y sus derechos. La administración pública debe evitar la utilización de herramientas que favorecen la participación activa pero que puedan menoscabar el rol y los derechos del legislador. En algunos casos, una solución puede consistir en incluir parlamentarios en ejercicios de participación activa, o someter a la consideración del parlamento un informe sobre los resultados de estos ejercicios.

- ▶ **Estudiar las características de las herramientas de consulta válidas también para la participación activa:** en principio, la necesidad de informar suficientemente, de realizar una selección representativa, de hacer uso de las aportaciones recibidas y de tomar en cuenta la posibilidad de retrasos en los procesos de toma de decisiones, son elementos que pueden aplicarse también a las herramientas de participación activa. Las administraciones públicas pueden querer tomarlas en cuenta en el momento en que se está preparando una participación activa y cuando se implementa.

¿Qué herramientas utilizar para la evaluación?



Las instituciones públicas comienzan la evaluación de las actividades de información, consulta y participación activa gracias al **éxito** obtenido en el fortalecimiento de sus relaciones con los ciudadanos. Las instituciones evalúan si estas actividades han sido eficientes, eficaces y adecuadas en relación a los objetivos fijados anteriormente. Para hacerlo, dispone de toda una gama de herramientas. Al utilizarlas, define los datos necesarios para la evaluación (por ejemplo, las encuestas de opinión) y la manera de medir el éxito obtenido (calculando, por ejemplo, el número de ciudadanos que asistieron a una conferencia y que quedaron satisfechos con ella). **Entre las herramientas de evaluación citaremos:**

- ▶ **Evaluaciones informales:** gracias a sus contactos informales con las OSC y con los ciudadanos y gracias a la consideración de los comentarios que solicitaron, los funcionarios públicos se forjan una idea de la manera en que sus actividades han sido recibidas por los diferentes públicos. En las discusiones abiertas con sus colaboradores, los servidores públicos de alto nivel pueden informarse sobre la manera en que son evaluadas las actividades en los servicios a su cargo. Estas evaluaciones pueden formalizarse y ampliarse por medio de talleres. Si no es el caso, las evaluaciones informales seguirán siendo simples

herramientas de las que no se obtendrá información sistemática, aún cuando proporcionan indicaciones sobre el éxito obtenido por las actividades en cuestión.

- ▶ **Recolección y el análisis de datos cuantitativos:** las instituciones públicas pueden recoger datos en un amplio espectro de campos de intervención, como las solicitudes de documentos y de soportes de información, el número de quejas y de propuestas recibidas y su objeto, la participación en eventos, etc. Cuando se quiere reunir y comparar estas cifras para el conjunto de las instituciones públicas, hay que estandarizar los procedimientos y los instrumentos de medición utilizados. En el marco de la Ley sobre libertad de información, Noruega reúne datos que emanan de todos los ministerios y del Servicio del Primer Ministro, que atañen a las solicitudes de documentos oficiales, así como las negativas opuestas y las razones entregadas.
- ▶ **Encuestas sobre participantes y sondeos de opinión:** las encuestas llevadas a cabo entre personas que han participado en las iniciativas de la administración pública o entre los lectores de publicaciones administrativas pueden aportar información sobre el uso que han hecho de ellas y sobre la impresión que les dejaron los contactos con los servicios en cuestión. Los sondeos de opinión pueden ayudar a las instituciones públicas a determinar el impacto de sus actividades en un público masivo. Italia recurrió a sondeos para apreciar el impacto de las actividades de la administración pública en materia de información. El gobierno suizo hace un sondeo de opinión después de cada plebiscito para conocer mejor las razones del voto de los electores y sus fuentes de información.
- ▶ **Las evaluaciones críticas:** son evaluaciones sistemáticas y detalladas de las actividades de la administración pública. Pueden requerir recolectar numerosos y variados datos y realizar análisis detallados. Esta herramienta puede ser particularmente útil para las actividades de gran importancia que exigen amplios recursos y de carácter experimental o complejo. Canadá y el Reino Unido han efectuado evaluaciones detalladas de este tipo en las grandes consultas, lo que permitió revelar numerosos puntos a mejorar, como la coordinación entre servicios y la participación de directivos.
- ▶ **¿Quién hace la evaluación? Es evidente que las instituciones públicas** hacen evaluaciones, dado que tienen un lugar importante en el fortalecimiento de sus relaciones con los ciudadanos. Pero si desean obtener una opinión más neutra sobre sus actividades, pueden pedir

una evaluación a **expertos independientes**. En Francia, una comisión de expertos procedió a una evaluación de los jurados de ciudadanos. La comisión emitió una serie de recomendaciones para su mejoramiento, tales como formación superior, mayor representatividad, objetivos más definidos, etc. En algunos países, como el Reino Unido, las **comisiones parlamentarias** llevan a cabo sus propias evaluaciones sobre las actividades destinadas a reforzar las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos. Utilizando la evaluación como una oportunidad para fortalecer sus relaciones con los ciudadanos, las instituciones públicas pueden pedir también a algunos **ciudadanos** o a **representantes de la sociedad civil** evaluar sus actividades (Ver la sección: “¿Qué herramientas utilizar para obtener una participación activa?”). Puede resultar un enfoque muy interesante sobre la manera en que los grupos-objetivo han percibido los esfuerzos de la administración pública.

Resulta obvio que las instituciones públicas deberán **utilizar los resultados** de la evaluación para justificar los esfuerzos realizados en su realización. Una vez terminada la evaluación, sus resultados deben difundirse en la propia administración pública. Esto se podrá hacer a través de **informes** o de **presentaciones**. Las instituciones públicas podrán también elegir la **publicación** de los informes de evaluación, lo que contribuirá a aumentar su transparencia y responsabilidad. Las obligaciones legales o las que proceden de las políticas adoptadas, podrán hacer obligatorias las evaluaciones y su publicación, como es el caso en Holanda o en España (Ver la sección: “¿Qué herramientas utilizar para la evaluación?”). En fin, los gobiernos pueden aprender de la evaluación y **modificar sus actividades o sus políticas**. Luego de evaluar sus actividades de consulta, el gobierno noruego reaccionó nombrando coordinadores especiales y creando sesiones especiales de formación para obtener resultados aún mejores.

Al utilizar las herramientas de evaluación, se tendrá cuidado en:

- ▶ **Definir previamente los datos necesarios:** precisar desde el principio las herramientas elegidas y las bases de la evaluación: ¿qué datos se utilizarán? ¿Quién recoge los datos y cómo? ¿Cómo se medirá el éxito? ¿Cuáles son los indicadores? ¿Quién efectúa la evaluación? ¿Qué se hace con la evaluación, una vez realizada?
- ▶ **Invertir en la evaluación y promover su práctica:** elaborar recomendaciones, hacer estudios comparativos y formar al personal, constituyen una inversión que puede ayudar a desarrollar la práctica de la evaluación (Ver la sección: “¿Qué herramientas utilizar para la evaluación?”).

Aprovechar las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC)

¿Por qué utilizar a TIC?

Las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) ocupan un lugar cada vez más importante en los esfuerzos de las instituciones públicas para fortalecer sus relaciones con los ciudadanos. Son numerosas las que confían ampliamente en las TIC. Las TIC incluyen las **computadoras u otras terminales provistas de pantallas, las bases de datos, programas de planificación y redes que las unen**. En efecto, las TIC pueden ofrecer poderosas herramientas para reforzar las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Pero al mismo tiempo no son más **que** herramientas y no deben volverse un fin en sí mismo. Son sólo una de estas herramientas muy eficientes que se presentan en la sección "Seleccionar y utilizar





las herramientas". Las herramientas TIC son relativamente nuevas, poseen ciertas ventajas, pero tienen sus propios límites, lo que explica que se les dedique una sección especial. Con justa razón las TIC llaman la atención por sus características originales.

- ▶ **Más, más rápido, más lejos:** las TIC codifican la información bajo la forma de datos electrónicos, calculan y manejan estos datos a una velocidad cada vez mayor, y pueden transmitirlos rápidamente y a un gran número de destinatarios. Gracias a la electrónica, las TIC permiten así hacer más, más rápido, más lejos, al automatizar los procedimientos y transferir los resultados casi instantáneamente hacia numerosos lugares incluso distantes gracias, por ejemplo, al correo electrónico e Internet. Todo esto permite la aparición de múltiples oportunidades para hacer accesible la información, difundirla y recibirla.
- ▶ **Nuevos medios amigables para proporcionar y organizar la información:** las TIC permiten organizar datos simultáneamente y de múltiples maneras. Pueden servir de soporte tanto para estructuras jerarquizadas como los índices, como para estructuras asociativas tales como las referencias cruzadas. Pueden hacerlo incluso a nivel de fragmentos minúsculos de información que de otra manera permanecerían ocultos en algunos textos o listas muy amplias. De allí la posibilidad, para las instituciones públicas, de proporcionar y organizar la información de manera nueva y amigable.
- ▶ **Multimedia e interacción:** las TIC ofrecen la posibilidad de combinar la información en diferentes formas: texto, gráficas, elementos sonoros y audiovisuales. Permiten también al usuario una mayor interactividad y la posibilidad de seleccionar la forma de recibir la información y de responder a ella. Estas capacidades interactivas en formato de multimedia abren nuevas posibilidades de presentar la información de manera más amena. Favorecen también un consumo independiente y menos predeterminado de la información por los ciudadanos y garantizan asimismo la producción y difusión de conocimientos nuevos entre los mismos.

Esas cualidades han llevado a un aumento general del uso de TIC debido a una serie de **razones** y para muchas **actividades**. Las instituciones públicas incentivan el uso de TIC en diferentes países para favorecer la instauración de la sociedad de la información y preservar la competitividad de la economía. Las instituciones públicas utilizan de manera creciente las

TIC, en particular al proporcionar servicios en línea,¹ realizar acciones de presentación y promoción del uso de TIC y al vender sus propios datos, desde estadísticas nacionales hasta previsiones meteorológicas. Recurren también cada vez más a TIC para reforzar sus relaciones con los ciudadanos. Las instituciones públicas de los países de la OCDE quieren tener presencia y ser visibles en línea además de distribuir mayor cantidad de información de manera eficiente y eficaz. Además, algunas instituciones públicas han empezado a utilizar TIC para garantizar la consulta de sus ciudadanos y su participación en la elaboración de las políticas públicas.

Al tratar de evaluar el **impacto** de las TIC, varias instituciones públicas señalan que su utilización tuvo como efecto un aumento considerable en las respuestas recibidas, por ejemplo, en Japón, España y la Unión Europea. Algunas instituciones públicas, en Suiza y Noruega por ejemplo, han constatado que sus contactos con los ciudadanos se han vuelto más rápidos e informales. En las siguientes secciones encontrarán algunos ejemplos de la manera en que se utilizan TIC para fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, y se abordarán posteriormente los límites de las TIC y la conducta a adoptar en cuanto a los mismos.

Al utilizar TIC se debe prestar atención:

- ▶ **A las adaptaciones de las estructuras y herramientas de las TIC:** las TIC representan un campo en permanente cambio. La base técnica de su utilización actual se mejora y se amplía constantemente. Por esto, puede ser necesario adaptar las estructuras y herramientas de las TIC utilizadas actualmente en el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos.
- ▶ **A las innovaciones técnicas que se perfilan en el horizonte:** se puede, desde ahora, vislumbrar la llegada de nuevas tecnologías, tales como la televisión interactiva, las redes móviles de alta velocidad, etc., mismas que pueden ofrecer nuevas oportunidades gracias al desarrollo de Internet.

¿Qué estructuras de apoyo para la utilización de TIC?

Algunas instituciones públicas han empezado a ajustar las estructuras jurídicas, gubernamentales e institucionales existentes para facilitar la utilización de TIC. Dado que el uso de TIC a gran escala es relativamente reciente, la im-



¹ Ver el informe de la OCDE "Proporcionar mejores servicios: de los medios tradicionales a la entrega en línea", próximamente en librería.

plementación de estas estructuras **está todavía en un estadio preliminar**. En la mayoría de los casos las estructuras se relacionan con los **aspectos generales** de las TIC más que con su uso específico para el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Este es el caso de las **estructuras jurídicas**. Los poderes públicos renuevan o revisan la legislación referente a algunos aspectos que atañen a las TIC, por ejemplo, la promoción de la utilización de TIC, la protección de la vida privada y el resguardo de datos o las posibilidades de transacciones en línea.



- ▶ **Las estructuras gubernamentales** se concentran también en los aspectos generales de la utilización de TIC. En algunos países se considera que esto se relaciona con acciones de gobierno electrónico (por ejemplo en Corea y en Noruega) o con la política de modernización de los servicios públicos (es el caso

de Francia). En algunos países, las estructuras gubernamentales tienen relación directa con las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, como por ejemplo:

- ▶ **El incentivo para la utilización de TIC para la información, la consulta y la participación activa:** los lineamientos relativos a la implementación de la sociedad de la información (como en Dinamarca, Irlanda o Suiza) pueden incitar u obligar a las instituciones públicas a utilizar TIC para la información, la consulta y la participación ciudadana activa.
- ▶ **El compromiso de publicar y consultar en línea:** algunas instituciones públicas se comprometieron a poner en línea en una fecha determinada todas las informaciones administrativas que interesan al público (es el caso de Australia, Canadá y Islandia). Pueden también fijarse como objetivo utilizar TIC para consultar a los ciudadanos.
- ▶ **Los manuales y recomendaciones** que respaldan la utilización de TIC las instituciones públicas. Esto se refiere tanto a los criterios generales y técnicos de formato y contenido (por ejemplo en el Reino Unido, Holanda y Suiza), como a aspectos muy precisos como respuestas a los correos electrónicos y evaluación de las páginas en Internet (como en Francia y Dinamarca).



- ▶ **Los elementos institucionales** para el uso de las TIC por las instituciones públicas pueden ser muy distintos de un país a otro. Este uso puede organizarse de manera centralizada o descentralizada. Se puede otorgar la responsabilidad de su implementación a un ministe-

rio, a una agencia especializada (como en Italia) o a un jefe de misión (como en el Reino Unido). En apoyo de medidas de descentralización, Holanda abrió un centro especializado en el Ministerio del Interior. Al utilizar TIC, para fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos o con otro objetivo, las instituciones públicas deben asegurarse de que disponen de los recursos técnicos, económicos y humanos necesarios.

Durante la implementación de las estructuras para respaldar el uso de TIC, se examinará:

- ▶ **Cuán necesarias son algunas medidas específicas que apoyen las relaciones instituciones públicas-ciudadanos:** la mayoría de las estructuras nacionales se enfocan a apoyar un uso generalizado de las TIC. Sin embargo, algunos elementos específicos podrían ser útiles para el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, por ejemplo, declaraciones sobre política gubernamental y manuales.
- ▶ **Cómo adaptarse al dinamismo de las TIC:** dado el ritmo de innovación en el campo de las TIC, las estructuras de apoyo a la utilización de TIC para el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos pueden verse rápidamente sobrepasadas. Las estructuras deben ser capaces de adaptarse y de seguir el ritmo de innovación de las TIC.

¿Cómo pueden las TIC contribuir a la información?

La información es el campo de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos en el que las TIC se han utilizado más hasta el momento. Esto no resulta sorprendente, ya que las TIC son una poderosa herramienta de manejo de datos. Las instituciones públicas disponen de gran cantidad de datos y las TIC permiten organizarlos, hacerlos accesibles y distribuirlos de manera rápida y eficaz. También es válido para las informaciones utilizadas en la elaboración de políticas públicas. En el marco de las TIC, **las principales herramientas que las instituciones públicas utilizan para la información, son las siguientes:**



- ▶ **Sitios en Internet:** en el año 2000, más o menos 80 por ciento de las instituciones públicas centrales de los países de la OCDE declaraban tener un sitio en Internet y esta cifra va en aumento. Son numerosos los países donde todos los servicios de la administración pública tienen su propio sitio en Internet: Bélgica, Corea, Dinamarca, Irlanda, Japón, Holanda, el Reino Unido y Suiza.

- ▶ **Portales:** algunas instituciones públicas crean portales que permiten entrar a todo lo que ofrece la institución en Internet (es lo que han hecho Bélgica, Francia, Irlanda y Nueva Zelanda). Estos permiten tener una vía única de acceso a diferentes sectores de la administración pública (como en Portugal), así como a diferentes niveles dentro de las instituciones públicas (como en Noruega).
- ▶ **Motores de búsqueda, sitios claramente estructurados y ligas:** estas herramientas ayudan a los usuarios a encontrar rápidamente la información que necesitan. Los sitios estructurados de manera clara y las ligas con los demás sitios que contienen informaciones pertinentes, facilitan la navegación en Internet. Los motores de búsqueda ayudan a los usuarios a buscar documentos de manera simple y gratuita, con la ayuda de palabras clave, ofreciéndoles una lista de ligas y acceso directo a los documentos que buscan. Los sitios administrativos en Internet pueden presentar igualmente varios niveles de motores de búsqueda por ministerio, lo que facilita una investigación focalizada (como en Canadá).
- ▶ **Kioscos electrónicos:** algunas instituciones públicas ofrecen acceso en línea a la información pública, gracias a kioscos electrónicos y terminales de computadoras, instalados en locales de la institución y disponibles gratuitamente (por ejemplo en Grecia, México, y Portugal).
- ▶ **CD-ROM, y disquetes de computadoras:** los CD-ROMs, que permiten almacenar datos sin estar conectado a la red, facilitan el acceso a aplicaciones con muchos datos. Las instituciones públicas de Portugal y Noruega, por ejemplo, los utilizan para sus actividades de información. Se utilizan disquetes de computadoras para publicar, electrónicamente y fuera de línea, volúmenes de datos menores.

Las instituciones públicas utilizan estas herramientas para publicar documentos, así como un gran número de **soportes de información** mencionados en la sección “¿Qué herramientas utilizar para la información?”. **Los soportes de información publicados comúnmente y distribuidos por medio de TIC son:**

- ▶ **Documentos que presentan propuestas de nuevas políticas, proyectos de ley e informes;** las instituciones públicas de países como Austria, Dinamarca y Francia publican propuestas de nuevas políticas o proyectos de ley en Internet. Algunos parlamentos, como el de Nueva Zelanda, publican también proyectos de ley en Internet. Las instituciones públicas pueden publicar informes de la misma manera, en particular, en materia de evaluación.

- ▶ **Documentos oficiales, legislación vigente, información presupuestaria, catálogos:** algunas instituciones públicas como las de Luxemburgo y Austria proporcionan un acceso gratuito en línea a la legislación existente. Por su lado, la administración federal de los Estados Unidos publica en Internet documentos relativos al presupuesto (en particular textos y gráficas explicativas).
- ▶ **Procesos y procedimientos de elaboración de políticas públicas:** muchas instituciones públicas proporcionan en sus sitios Internet una amplia variedad de informaciones relacionadas con la elaboración de políticas públicas (comunicados de prensa y discursos, organigramas de la institución, calendarios legislativos).
- ▶ **Depósito y archivo de las publicaciones:** luego de la publicación en sus sitios Internet de documentos oficiales y otros soportes de información, las instituciones públicas crean lugares donde se depositan y archivan las publicaciones. Esto ha demostrado ser muy útil para los ciudadanos, ya que tienen la posibilidad de descargar electrónicamente estos soportes de información en sus computadoras o terminales.

Resulta lógico recurrir a herramientas de TIC para el almacenamiento y la distribución rápida y eficiente de la información existente. Sin embargo, estos procesos no agotan las posibilidades de estas tecnologías. En realidad, las TIC pueden proporcionar a las instituciones públicas un medio poderoso para crear e intercambiar informaciones nuevas, volver la información más accesible y presentarla de manera innovadora. La utilización de TIC debe integrarse a las actividades de información más tradicionales.

Las instituciones públicas pueden concebir medios innovadores para hacer accesibles informaciones nuevas o no publicadas anteriormente, a través de TIC, como por ejemplo:

- ▶ **Presentación de organigramas y servidores públicos:** se publican, por ejemplo, los organigramas de las instituciones públicas, así como los nombres, empleos y direcciones que permiten contactar a tal o cual servidor público. Suiza, México y Nueva Zelanda, por ejemplo, proporcionan consejos en línea sobre las estructuras, procedimientos y contactos de las administraciones públicas nacionales e incluso de organizaciones internacionales.
- ▶ **Textos adecuados para lectura en línea y Preguntas Frecuentes:** países como Canadá tienen en línea textos redactados de manera es-

pecífica para los usuarios que trabajan en línea, como por ejemplo, Preguntas Frecuentes, etc.

- ▶ **Información sobre las personas:** para aumentar la transparencia y seguridad de los datos, Holanda está examinando qué medios permiten a los ciudadanos acceso directo y seguimiento de la información personal que las autoridades pueden obtener sobre ellos.

Las informaciones que aparecen en las publicaciones tradicionales, pueden ser difíciles de encontrar para los ciudadanos, porque su acceso es complicado o porque exige saber donde buscar. **Las instituciones públicas pueden facilitar la ubicación de la información y su acceso gracias a actividades basadas en TIC tales como:**

- ▶ **Rediseño de los catálogos, registros y colecciones de documentos existentes:** instituciones públicas como las de los USA rediseñan utilizando las posibilidades de interconexión de datos que ofrecen las TIC.
- ▶ **Guías adaptadas a Internet y a los detalles cambiantes de los procedimientos administrativos:** Corea publica guías adaptadas a Internet y los procedimientos administrativos en detalle, lo que ha permitido consultar con mayor frecuencia a los ciudadanos. Por su lado Dinamarca puso en línea el estatus de las listas de espera de los servicios hospitalarios, en tiempo real.
- ▶ **Navegación amigable para los usuarios:** las instituciones públicas reúnen, producen y presentan las informaciones en rubros específicos que permiten a los ciudadanos navegar más fácilmente a través de los espacios virtuales de la administración pública. Así, los países pueden guiar a los usuarios hacia rubros que incluyan a públicos específicos tales como responsables de empresas, expertos, ciudadanos, etc. Dinamarca orienta a los usuarios hacia temas y servicios específicos al reagrupar las informaciones en temas como “eventos de la existencia” tales como “tener un hijo”, mudarse”, etc. Así, los ciudadanos no están obligados a saber con anterioridad cuáles son los servicios que abordan estos problemas.

Las instituciones públicas están analizando los medios que permitan integrar las medidas innovadoras a los soportes de información más tradicionales, tales como:

- ▶ **Elementos recreativos;** las TIC dan a las instituciones públicas la posibilidad de volver el acceso a la información más agradable para los

ciudadanos, gracias a elementos recreativos como películas, voces o secuencias musicales, gráficas animadas o juegos-concurso. La versión en línea del informe anual del gobierno del Reino Unido comprende diez películas que explican cómo las políticas se implementan en el terreno.

- ▶ **Preguntas y respuestas interactivas:** en el contexto de la preparación de la entrada en vigor del euro, la Unión Europea implementó una base de datos interactiva llamada Quest. Contiene más de 150 preguntas y respuestas concisas y fáciles de leer sobre el euro, en once idiomas. Las preguntas y respuestas están relacionadas mediante estructuras, índices, un motor de búsqueda y referencias cruzadas. La base de datos se amplió al incorporar regularmente nuevas preguntas planteadas por los ciudadanos. Por ejemplo, los portavoces de la UE la usan también como referencia, y es accesible a la vez en exposiciones sobre el euro y en forma impresa.
- ▶ **Un sistema integrado de un sitio en Internet y un servicio telefónico:** el Reino Unido combina un sistema amigable de información fáctica sobre orientaciones y servicios ofrecidos por el Sistema Nacional de Salud y un sitio específico en Internet, éste último integrado a una línea telefónica permanente.

Al utilizar las herramientas de las TIC para la información, se tendrá cuidado con:

- ▶ **Responder a las necesidades de manejo de información:** migrar textos y documentos nuevos o ya publicados a sitios en Internet, etc., acumula rápidamente una masa considerable de informaciones electrónicas permanentemente accesibles. La capacidad de manejo y seguimiento de esta información debe aumentar paralelamente. Es preciso contestar a estas preguntas: ¿cuáles son los textos y documentos publicados en línea, y cuáles son los que no lo están? ¿Cuál es el estatus de cada uno de estos documentos? ¿Es vigente, obsoleto, o debe actualizarse? ¿Tuvo una validación oficial? ¿En qué idioma se está publicando? Un manejo profesional de la información, y la capacidad de articular la presentación de la “página principal” (el sitio Internet) y la realidad de la administración pública (procesos y procedimientos al interior de los servicios) se vuelven una necesidad vital.
- ▶ **Adaptar la información a partir de las ventajas y debilidades de las TIC:** los documentos preparados originalmente para otros medios —por ejemplo, versiones electrónicas de folletos, boletines de infor-

mación, discursos o documentos más extensos— no están adaptados para las pantallas de computadoras y las terminales. En el estado actual de la tecnología, la lectura de documentos electrónicos puede volverse aburrida y costosa. Las copias electrónicas de soportes de información impresos convienen quizá para “bajar” documentos, pero se prestan menos para el consumo directo por medio de TIC. Los textos transmitidos con TIC son más fáciles de leer cuando son breves y concisos. De manera general, adaptar la información a los medios para transmitirla permite tener más eficiencia e impacto.

- ▶ **Tomar en cuenta la diversidad técnica de los usuarios:** puede ser que los ciudadanos utilicen equipos con normas diferentes y programas poco actualizados.
- ▶ **Hacer frente a expectativas y solicitudes siempre crecientes:** en materia de TIC, la aplicación más innovadora de ayer puede volverse rápidamente la norma de hoy y a su vez un medio obsoleto para mañana. Paralelamente, los ciudadanos esperan progresos incesantes en cuanto a la velocidad, la cantidad y el formato de la información. Las instituciones públicas deben prepararse para atender solicitudes cada vez más numerosas, y hacer frente a sus consecuencias en los medios.
- ▶ **Aprender del pasado:** gran cantidad de elementos a los que se debe prestar atención cuando se trata del uso de herramientas tradicionales con fines de información (Ver el capítulo: “Seleccionar y utilizar las herramientas”) son igualmente pertinentes para las herramientas de las TIC.

¿Cómo pueden las TIC ser útiles para la consulta y la participación activa?

Las instituciones públicas emplean TIC para informar a los ciudadanos y ya han empezado a utilizarlas para consultarlos. Algunas, por ejemplo, en Noruega y Holanda, han hecho de ellas un objetivo explícito de su política en materia de TIC. **La utilización de TIC para consultar a los ciudadanos emplea las siguientes herramientas:**



- ▶ **Buzones electrónicos:** dan a los ciudadanos la posibilidad de enviar sus respuestas a una institución pública. Puede tratarse de direcciones electrónicas a las cuales los ciudadanos pueden enviar sus mensajes. Existen buzones para diferentes problemas. Los buzones en la red proponen formularios en línea que incluyen formatos preparados que el remitente debe llenar (como en el Reino-Unido).

- ▶ **Listas de distribución por correo electrónico:** estas listas permiten a la administración pública difundir a los involucrados documentos relacionados con nuevos proyectos. Los ciudadanos tienen la posibilidad de inscribirse en estas listas al navegar en un sitio Internet. Luego de recibir la información, pueden enviar sus respuestas y comentarios a la institución pública (caso de Islandia).
- ▶ **Foros de discusión:** este tipo de herramienta se parece a las listas de distribución por correo electrónico, pero su diferencia es que los ciudadanos pueden ver las respuestas de todos los participantes, luego responder e interactuar. En República Checa, el sitio Internet de las instituciones públicas propone un foro en línea sobre su programa de reforma de la administración pública. Corea instaló, por su parte, un sistema que permite dialogar sobre el procedimiento de programación presupuestaria, que recibe cerca de 5 000 comentarios al año. Las instituciones públicas pueden dejar estos intercambios completamente abiertos, pero pueden utilizar también promotores, o recurrir a moderadores que filtren las declaraciones para eliminar las observaciones hirientes. En Finlandia, las instituciones públicas organizaron en Internet un foro sobre políticas públicas donde los ciudadanos no tenían la obligación de inscribirse; la experiencia mostró que los moderadores tenían que intervenir rara vez; por ejemplo, para eliminar observaciones racistas.
- ▶ **Foros de discusión en línea:** los resultados de la utilización de listas de distribución por correo electrónico y de los foros de discusión tardan y existe un desfase en las interacciones. A la inversa, los foros de discusión en línea permiten a los participantes intercambiar sus opiniones rápidamente, en forma directa y tiempo real, en un periodo dado, por lo general, de dos horas. Así, en Dinamarca, el ministro de educación organiza un foro de discusión en línea una vez por semana. La Unión Europea propone de vez en cuando foros de discusión multilingües con miembros de la Comisión. En ocasiones, las instituciones públicas limitan el número de participantes a 12-15 personas para permitir un diálogo más intenso.
- ▶ **Encuestas:** las instituciones públicas pueden también hacer encuestas sobre la calidad de los servicios o sobre problemas de gobierno, ya sea a través de su sitio Internet o por correo electrónico. Estas encuestas pueden revelar opiniones interesantes, pero pocas veces son representativas del conjunto de la población.

Las instituciones públicas recién han empezado a utilizar TIC para proceder a consultas sobre una serie de asuntos. En la fase inicial, han elegido generalmente asuntos relacionados con las nuevas tecnologías de información y comunicación. Fue el caso en Dinamarca, Noruega, Irlanda y el Reino Unido, donde proyectos de ley sobre comercio electrónico han dado lugar a una consulta en línea. Dado que muchos funcionarios de alto nivel, ciudadanos y representantes de grupos de interés concernidos por este asunto utilizan TIC, son temas que se prestan a estas iniciativas públicas innovadoras y a nuevos contactos por medio de consulta en línea con los ciudadanos. Al mismo tiempo los temas, y el uso mismo de TIC, limitan la extensión del público involucrado. Algunos ciudadanos pueden simplemente no estar conectados, o desconocer totalmente el ejercicio de consulta en curso. Para sensibilizar mejor al público sobre las oportunidades que ofrece la consulta en línea, Canadá asoció a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil a la preparación de las actividades de consulta por medio de TIC.

La utilización de TIC para la participación activa de los ciudadanos en la elaboración de una política, representa actualmente el campo menos desarrollado de la utilización de estas tecnologías para el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos. Sin embargo, **comienzan a aparecer algunas herramientas que recurren a TIC y que pueden servir para implicar a los ciudadanos de manera activa:**

- ▶ **Creación de ligas con el exterior:** las instituciones públicas pueden crear ligas entre sus sitios Internet y otros sitios en la red. Estos últimos pueden ser administrados por organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés, ciudadanos a título personal o, como es el caso para el sitio del Servicio Nacional de Salud en el Reino Unido, por medios de comunicación masiva. Al mencionar o incluso publicar opciones que no son suyas o que se oponen a ellas, las instituciones adoptan una postura abierta en materia de elaboración de políticas públicas. Al hacerlo, toman partido a favor de una definición conjunta de las prioridades gubernamentales, realizada con los ciudadanos y la sociedad civil y abren el camino a intercambios abiertos.
- ▶ **Uso de foros informáticos especializados y de discusiones en línea para favorecer la participación ciudadana activa:** en principio, estas herramientas de consulta de los ciudadanos pueden utilizarse para fomentar la participación ciudadana activa. Por este medio, las instituciones públicas podrán impulsar la preparación de propuestas de políticas por los ciudadanos y con ellos, utilizando foros y reuniones de discusión virtuales.

- ▶ **Utilización de foros de discusión en línea por los ciudadanos:** las instituciones públicas pueden dialogar con los ciudadanos no solamente en sus propios sitios Internet, sino en los de los ciudadanos. Aún cuando estas posibilidades no son siempre fáciles de encontrar, pueden constituir un medio importante para contactar a los ciudadanos y asociarlos a la definición de una política.
- ▶ **Juegos interactivos y construcción de guiones:** las instituciones públicas pueden concebir maneras innovadoras de utilizar TIC para involucrar a la ciudadanía en la elaboración de opciones o propuestas de política pública, a través de juegos y de construcción de guiones en línea, como lo hizo la ciudad finlandesa de Tampere para el desarrollo de sus planes de urbanismo.
- ▶ **Espacios de trabajo virtuales:** las instituciones públicas de Canadá y de Finlandia han abierto espacios de trabajo virtuales, en forma de grupos de trabajo en línea dotados de bibliotecas y de archivos virtuales, de manera que los ciudadanos puedan participar, con la administración pública, en la formulación de una política. La administración canadiense implementó un sitio Internet específico, en cooperación con organizaciones que representan a los públicos que desea convocar (la juventud, por ejemplo).

Durante la utilización de las herramientas de TIC para la consulta y la participación ciudadana activa, se tendrá cuidado en:

- ▶ **Utilizar programas de almacenamiento y análisis de datos:** estos programas pueden proporcionar una ayuda valiosa para seleccionar, organizar y analizar las actitudes y propuestas del público.
- ▶ **Involucrar a los ciudadanos durante la fase de concepción:** la implicación de ciudadanos y representantes de las organizaciones de la sociedad civil en la fase de concepción de las actividades de consulta asistidas por TIC, puede aumentar considerablemente la probabilidad de obtener una participación más importante.
- ▶ **Demostrar habilidad en las funciones de promotor y moderador:** prever un moderador o un promotor en las actividades de consulta electrónica puede revelarse necesario para que cada participante sea escuchado y evitar que algunos comentarios inconvenientes o contrarios a la ley perturben el ejercicio. Sin embargo, la frontera entre censor y moderador puede ser tenue, y la censura contradice la noción misma de consulta libre y abierta al público. Es por esto que las

instituciones públicas deben reflexionar detenidamente sobre estos problemas cuando se trata de promover o moderar ejercicios de consulta en línea.

- ▶ **Aprender del pasado:** también en este caso puede ser conveniente recordar un gran número de preguntas que se plantean cuando se usan herramientas tradicionales utilizadas para la consulta y la participación activa (Ver el capítulo titulado: “*Seleccionar y utilizar las herramientas*”), o cuando se trata de información asistida por TIC (ver la sección anterior).

¿Cómo evaluar con TIC?

Dadas sus importantes capacidades de manejo de datos, las TIC constituyen una ayuda valiosa para la evaluación de las actividades de información, consulta y participación activa, asistidas o no por estas tecnologías. Las TIC pueden ser útiles para el almacenamiento de datos, la preparación de análisis cuantitativos y el manejo de información. Las herramientas que permiten evaluar las actividades que utilizan TIC para reforzar las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos, utilizan estas mismas tecnologías, pero incorporan también elementos de herramientas más tradicionales. **Algunas herramientas utilizadas para la evaluación son:**

- ▶ **Los software:** sirven por ejemplo para la captura de datos, archivo, análisis y desarrollo de las operaciones.
- ▶ **Las estadísticas disponibles en Internet:** algunos gobiernos, como el de México, reúnen estadísticas completas y detalladas acerca del uso de los sitios Internet, por ejemplo, para hacer una evaluación cuantitativa de sus actividades realizadas por medio de TIC. Algunos programas permiten reunir datos de manera automática y producir periódicamente estas estadísticas.
- ▶ **Las respuestas de los usuarios:** algunos países, como el Reino Unido y Francia, pidieron específicamente a los usuarios de sus sitios Internet proporcionar respuestas detalladas sobre su vivencia al usar estas tecnologías. Las herramientas de TIC utilizadas son semejantes a las de la consulta.
- ▶ **Las evaluaciones de los sitios Internet:** la evaluación de los sitios permite una evaluación cualitativa más completa del uso de las TIC. En Francia, a solicitud del gobierno, una autoridad administrativa independiente procedió a una evaluación detallada de los sitios Internet

de las instituciones públicas, utilizando una tabla con más de 120 criterios de indicadores de calidad.

Durante una evaluación en que se utilizan TIC, se debe estar consciente de que:

- ▶ **La contribución de las TIC a la evaluación es todavía incipiente:** al día de hoy, las herramientas TIC sólo pueden contribuir de manera limitada a las evaluaciones. Es probable, sin embargo, que el dinámico desarrollo de las TIC desemboque rápidamente en la creación de herramientas más eficientes y más adaptadas a la evaluación de los esfuerzos de fortalecimiento de relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos.
- ▶ **Las TIC no permiten obtener una evaluación automática:** las TIC pueden ayudar a evaluar y pueden servir para automatizar tareas que toman mucho tiempo (como el acopio y análisis de datos). Sin embargo, la preparación e implementación de una evaluación basada en el uso de TIC exigen planificación y análisis humanos para poder ofrecer informaciones útiles.

¿Cuáles son los límites de las TIC y cómo considerarlos?

A pesar de las múltiples ventajas y posibilidades que ofrece la utilización de las TIC para la información, consulta y participación ciudadana activa, estas tecnologías tienen también sus límites. Es preciso que las instituciones públicas estén conscientes de ello si desean que sus actividades asistidas por TIC fortalezcan sus relaciones con los ciudadanos. La lista de los **principales límites** de las TIC es, a la vez larga y significativa:

- ▶ **La brecha informática:** es una convención llamar así a la brecha que separa a los que tienen la posibilidad de acceder a TIC (y en particular a Internet) y a los que no la tienen. Esta brecha existe entre individuos en función de su nivel de ingreso y educación, sexo y edad. Existe también entre hogares, empresas, zonas geográficas y países. En enero del año 2000, el porcentaje de ciudadanos suscritos a un servidor en Internet era aproximadamente 20 por ciento en Canadá, Dinamarca y Corea, y 2 por ciento en República Checa, Grecia, Hungría y México. Desde el punto de vista de las TIC, la brecha informática marca la distancia que existe entre los "ricos de la información" y los "pobres de la información". Constituye un serio límite para cualquier plan del poder público que sólo contara con TIC para contactar a sus ciudadanos y plantea el interrogante de cómo garantizar igualdad de acceso a todos.

- ▶ **La dificultad de uso para ciertos grupos:** algunas categorías de personas tienen dificultades para acceder a las TIC y utilizarlas. Es el caso, en particular, de las personas con capacidades diferentes, de las personas mayores y de ciertas minorías para quienes el idioma puede representar un obstáculo.
- ▶ **El conocimiento de los ciudadanos en materia de informática y de TIC:** el hecho de que los ciudadanos tengan acceso a TIC no significa que sepan usarlas. Es posible que el uso de TIC se vuelva más fácil a futuro, por ejemplo, gracias a la televisión interactiva. Por el momento, las TIC exigen de parte de los usuarios, competencias particulares y dominio del lenguaje informático. Son talentos que no se adquieren en un abrir y cerrar de ojos, y su generalización en un futuro cercano parece poco probable.
- ▶ **Las competencias humanas en las instituciones públicas:** el dominio del lenguaje informático puede también plantear problemas en la instituciones públicas. En los países miembros de la OCDE, en promedio más del 50 por ciento de los servidores públicos trabajan con computadoras, una cifra que alcanza el 100 por ciento en las administraciones públicas centrales de algunos países (por ejemplo Australia, Finlandia, Canadá, Dinamarca, Holanda, Suiza, Japón). Si bien es cierto que estas cifras son mucho más elevadas que las correspondientes al público, recurrir activamente a TIC en las relaciones instituciones públicas-ciudadanos exige mayores niveles de conocimiento. La utilización de TIC puede también aumentar el volumen de respuestas del público, y su tratamiento puede poner en jaque los recursos humanos y técnicos.
- ▶ **Las capacidades técnicas:** recurrir a TIC para apoyar las actividades de información, consulta y participación activa, exige que tanto las instituciones públicas como la ciudadanía cuenten con equipos adecuados. Si estas actividades son exitosas, las necesidades técnicas de las instituciones públicas corren el riesgo de crecer rápidamente. Puede también ocurrir que los sistemas de TIC utilizados para fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos no sean compatibles con los utilizados anteriormente en la institución pública.
- ▶ **Los costos y límites económicos:** comparadas con otras herramientas, las TIC son generalmente una fuente de ahorro. Sin embargo, el aumento de solicitudes y expectativas en términos de volumen, calidad y puntualidad puede anular este ahorro.
- ▶ **Las cuestiones ligadas al derecho y la responsabilidad:** la estructura jurídica y gubernamental de algunas actividades basadas en TIC no ha encontrado todavía su forma definitiva. Por ejemplo, el papel y

estatus jurídico de los servidores públicos durante los ejercicios de consulta y participación en línea, lo que lleva a interrogarse sobre su responsabilidad.

- ▶ **La protección de la vida privada y la seguridad de los datos:** la privacidad y seguridad de los datos son, para los ciudadanos, una fuente de preocupación mayor. Es preciso abordarlos si se quiere que la utilización de TIC para la información, consulta y participación ciudadana en línea cumpla sus promesas.
- ▶ **Los aspectos específicos del soporte:** las TIC son un soporte electrónico y funcionan actualmente con visualizaciones electrónicas. No crean contactos inmediatos. Para funcionar correctamente necesitan una fuente de energía y telecomunicaciones de buena calidad. Estas y otras características, limitan su uso para el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, ya que en muchos casos, los medios no-electrónicos presentan ventajas comparables.

La existencia de estos límites no implica que las instituciones públicas renuncien a las TIC. Éstas pueden ofrecer herramientas poderosas para el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos. Sin embargo, es preciso considerar sus límites actuales. **A continuación proponemos medidas apropiadas para una efectiva utilización de TIC:**

- ▶ **Garantizar el acceso:** las instituciones públicas pueden ampliar el acceso a las TIC al instalar PCs o kioscos electrónicos con conexión a la red en bibliotecas públicas (como en Dinamarca, Irlanda y Holanda), escuelas públicas (como en Canadá), residencias para jubilados (como en Finlandia) y otros lugares públicos (como en México o Grecia).
- ▶ **Tomar en cuenta las necesidades específicas:** es posible ayudar a grupos específicos a utilizar TIC: un ejemplo es el uso de las tecnologías de reconocimiento de voz para ciegos en Austria y Dinamarca, o las ayudas especiales otorgadas a los adultos mayores en Noruega. La política de sitios Internet del gobierno portugués facilita el acceso a las personas con capacidades diferentes.
- ▶ **Ayudar a la familiarización:** las instituciones públicas pueden sensibilizar y ayudar a familiarizarse con las TIC a través de operaciones de difusión y formación "en terreno": es lo que ocurre en Holanda en las casas comunales y con un "ciberbus" que circula por todo el país.
- ▶ **Medidas técnicas, formación y organización en las instituciones públicas:** las instituciones públicas se esfuerzan por sobrepasar los lí-

mites técnicos internos de las TIC, al proporcionar a los agentes equipo técnico adecuado y moderno, garantizar la interoperabilidad de las TIC entre los servicios y los sistemas TIC existentes (como es el caso de Japón y Turquía), y trabajar sin descanso en la creación de una infraestructura de TIC protegida (como en Canadá): la formación en el uso de TIC y el apoyo proporcionado al personal refuerzan las capacidades humanas en las instituciones públicas. La coordinación entre las organizaciones puede ayudar a que estos esfuerzos sean exitosos.

- ▶ **La previsión y la planificación estratégicas:** para evitar fracasos y graves consecuencias económicas de las inversiones, a menudo considerables, realizadas por las instituciones públicas en TIC, es conveniente recurrir a la previsión y planificación estratégicas; pueden ayudar a identificar riesgos y a elaborar estrategias eficaces para evitarlos y solucionarlos antes de que el problema se plantee.
- ▶ **Las enmiendas a textos y políticas vigentes cuyo objetivo es garantizar la privacidad y la seguridad de los datos:** las enmiendas a los textos y políticas vigentes relativas, por ejemplo, a los datos personales, la autenticación, etc. pueden aclarar los asuntos pendientes en estos ámbitos y dar más garantías a los ciudadanos.
- ▶ **Integrar las herramientas de las TIC y las tradicionales:** combinar e integrar herramientas ligadas a las nuevas tecnologías y herramientas más tradicionales con el objetivo de fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos (ver "Cómo elegir las herramientas y las actividades") puede ser un camino interesante. Las instituciones públicas podrán comprobar las oportunidades que ofrecen las TIC y obtener beneficios mediante su uso, así como continuar con las actividades tradicionales, e incluso utilizar TIC para reforzarlas. Con ello evitarán restringirse a los límites propios de las TIC. Al aplicar esta doble estrategia de integración tendrán que tener particular cuidado en gastar sus recursos con sabiduría.

A fin de cuentas, las instituciones públicas pueden encontrar, en cierta medida, respuesta a algunos límites de las TIC. Otros límites, como la brecha informática y las características propias del soporte, seguirán siendo, quizá por el momento, bastante importantes. **Las instituciones públicas deben reconocer que existen límites en el uso de TIC para el fortalecimiento de sus relaciones con los ciudadanos.**

Poner en práctica los principios

Cuando los gobiernos crean una estructura, elaboran un plan estratégico, utilizan herramientas y TIC, necesitan principios para guiar sus acciones. Apoyándose en la experiencia de los países miembros de la OCDE, el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos propone diez principios rectores que permiten mejorar la información, la consulta y la participación ciudadana activa en la toma de decisiones. Constituyen los elementos esenciales de las buenas prácticas en uso en los países de la OCDE. El texto integral se encuentra en la síntesis informativa (disponible en línea, ver la referencia en la parte IV).

Estos principios son la condición del éxito. Reconocer su importancia no es, sin embargo suficiente, ya que el éxito se obtiene sólo al ponerlos en práctica. Este capítulo mostrará cómo proceder. Puesto que los principios aparecen en todo el manual, se encontrarán referencias a otras secciones para un análisis más profundo.



1. Compromiso

Es necesario que exista en todos los niveles impulso y determinación sin fallas a favor de la información, la consulta y la participación activa del público en la toma de decisiones, tanto de parte de los operadores políticos como de los funcionarios de alto nivel y de los servidores públicos.

Para aplicar concretamente este principio hay que:

- ▶ **Sensibilizar más a los políticos** sobre su papel en la promoción de procesos de toma de decisiones abiertos, transparentes y responsables. Mostrémosles, por ejemplo, casos de otros países, organicemos eventos, difundamos iniciativas exitosas, etc.
- ▶ **Promover ocasiones de intercambio de información entre servidores públicos de alto nivel**, organizando, por ejemplo, reuniones regulares y exámenes realizados por sus pares, recurriendo a herramientas de evaluación de resultados y de manejo de conocimientos.
- ▶ **Proporcionar un apoyo selectivo a los servidores públicos** por medios tales como propuestas de formación, redacción de códigos de conducta, publicación de normas y acciones de sensibilización. Pueden ser igualmente útiles iniciativas como la creación de distinciones honoríficas

Ver también el capítulo sobre "Implementar una estructura".

2. Derechos

Los derechos de los ciudadanos a acceder a la información, a comunicar sus respuestas, a ser consultados y a participar activamente en la toma de decisiones sobre políticas públicas deben asentarse sólidamente en la legislación y en las políticas seguidas. Debe también definirse claramente la obligación de la administración a responder a los ciudadanos que ejercen sus derechos. Las autoridades independientes encargadas de una misión de control, o su equivalente, desempeñan un papel esencial en el respeto de estos derechos.

Para aplicar concretamente este principio es preciso:

- ▶ **Asegurarse de que los servidores públicos conocen y aplican la ley**: puede ser útil proporcionarles apoyo (por ej.: formación, sitio Intranet acerca de las prácticas ejemplares) y consejos (por ej.: mesa de ayuda telefónica).
- ▶ **Reforzar a las autoridades independientes encargadas del control**: el control puede ejercerse a través de procedimientos establecidos (por ej.: control parlamentario) o de organismos especializados (por ej.: mediador).
- ▶ **Sensibilizar mejor al público**: utilizar los medios de información (publicidad televisiva, folletos, exposiciones, etc.), la educación (por ej.: en las escuelas) y las co-participaciones (con organizaciones de la sociedad civil).

Ver también "¿Qué pasa con los costos?" (parte I) y la sección sobre "¿Qué capacidades generales se debe desarrollar?" en "Implementar una estructura" (parte II).

3. Claridad

Conviene definir claramente desde el principio los objetivos así como los límites en materia de información, consulta y participación activa del público durante la toma de decisiones sobre políticas públicas. El papel y las responsabilidades de los ciudadanos (cuando proporcionan un feed-back) y de la administración pública (en las decisiones en temas que son su responsabilidad) deben establecerse claramente.

Para aplicar concretamente este principio es preciso:

- ▶ **Evitar las falsas expectativas:** desde el principio se debe tener mucho cuidado en formular y dar a conocer los objetivos (como: conocer qué acciones públicas son prioritarias para los ciudadanos o elaborar soluciones en común), precisar los compromisos (por ej.: publicar los resultados de una encuesta) y el peso relativo que se atribuirá a los aportes del público (tomando en cuenta, por ejemplo, obligaciones que derivan de los tratados internacionales).
- ▶ **Proporcionar información completa** sobre los lugares dónde se encontrarán los documentos de referencia (de fuente gubernamental o no gubernamental), la manera de expresar comentarios (por ej.: oralmente durante una audiencia pública, por escrito, por correo electrónico), el procedimiento (fechas límites, principales personas a contactar) y las siguientes etapas del proceso de toma de decisiones.

Ver también "Planificar y actuar desde una perspectiva estratégica" y el consejo n° 3 (parte III).

4. Calendario

La consulta y la participación activa del público deben tener lugar, en la medida de lo posible, al iniciar la concepción de las políticas públicas, a fin de contar con un espectro más amplio de soluciones factibles y de aumentar las posibilidades de éxito de la implementación de las medidas. Hay que darse tiempo suficiente para que la consulta y la participación sean eficaces. Es necesario garantizar información al público en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas.

Para aplicar concretamente este principio es preciso:

- ▶ **Iniciar con tiempo** la evaluación de las necesidades de información y la identificación de las herramientas pertinentes para involucrar a los ciudadanos en cada etapa del proceso de toma de decisiones. Hay también que preparar desde el principio del ciclo la información al público y su participación.
- ▶ **Ser realista**, reservando en el calendario de toma de decisiones tiempo suficiente para la información y consulta al público. Velar porque el período reservado a la consulta esté estrechamente articulado con la agenda de las decisiones gubernamentales (en lo que concierne, por ejemplo, a los programas legislativos o a las fechas límite de negociaciones internacionales).

Ver el consejo n° 4 (parte III).

5. Objetividad

La información entregada por la institución durante la fase de concepción de una política, debe ser objetiva, completa y accesible. Los ciudadanos deben gozar de un trato igualitario en el ejercicio de su derecho de acceder a la información y de participar en la toma de decisiones.

Para aplicar concretamente este principio es preciso:

- ▶ **Establecer normas** sobre servicios de información (como las establecidas para la función pública) y soportes de información (por ej.: formulando recomendaciones). Hacerlas respetar mediante procedimientos internos de seguimiento y evaluaciones realizadas por pares. Definir reglas claras para consultar al público. Prever la redacción de documentos de orientación para los servidores públicos (por ej.: códigos de consulta) y acciones de formación, y considerar alternativas (nombrar, por ej.: un mediador independiente).
- ▶ **Garantizar el acceso a la información** utilizando múltiples canales de transmisión (folletos, publicidad televisiva, Internet, etc.) y proceder de la misma manera para la consulta (por vía escrita y oral, por ejemplo). Entregar la información en un lenguaje claro y sencillo. Adaptar los procedimientos de consulta y participación a las necesidades de los ciudadanos (por ej.: audiencias públicas organizadas fuera de horarios laborales).
- ▶ **Abrir sistemas de apelación y hacerlos respetar**, creando y difundiendo los medios de que disponen los ciudadanos para que sus derechos de acceso a la información, la consulta y la participación sean reconocidos. Se trata, por ejemplo, de procedimientos de reclamo, apelaciones jurisdiccionales e intervenciones del mediador.

Ver “¿Qué elementos exige la información?” en “Implementar una estructura” (parte II) así como los consejos n° 2 y 3 (parte III).

6. Recursos

Para que la información, la consulta y la participación activa del público en el proceso de toma de decisiones sean eficaces, es necesario contar con los recursos económicos, humanos y técnicos apropiados. Los servidores públicos deben contar con calificación, apoyo y formación adecuados. La existencia de una cultura administrativa que apoye sus esfuerzos es de suma importancia.

Para aplicar este principio, es preciso:

- ▶ **Establecer prioridades** y asignar recursos suficientes para definir y realizar las actividades necesarias, en particular humanos (personal interno y expertos externos), económicos (por ej.: para cubrir los gastos de publicación y honorarios) y técnicos (videoconferencias).
- ▶ **Crear competencias** gracias a programas de formación especializada (redactor de folletos de información, moderador de mesas redondas, etc.), manuales prácticos, e intercambios sistemáticos de información.
- ▶ **Valorizar las relaciones gobiernos-ciudadanía en toda la administración pública**, volviéndolas públicas (cartas compromiso, por ejemplo) y dando el ejemplo (gracias a la participación de servidores públicos de alto nivel y de operadores políticos).

Ver “¿Qué capacidades generales se debe desarrollar?” en “Implementar una estructura” y “¿Qué pasa con los recursos?” en “Planificar y actuar desde una perspectiva estratégica”.

7. Coordinación

Las iniciativas de los poderes públicos para informar, recopilar las respuestas de la ciudadanía y consultarlos, deben coordinarse para mejorar la administración de los conocimientos, garantizar la coherencia de las políticas y evitar la repetición de tareas, así como el riesgo de “cansancio” ante los procedimientos de consulta. Los esfuerzos de coordinación no deben reducir la capacidad de innovación y flexibilidad de los diferentes componentes de las instituciones públicas.

Para aplicar concretamente este principio, es preciso:

- ▶ **Reforzar las capacidades de coordinación:** gracias a instrumentos como un sitio Internet especializado, se puede permitir a los funcionarios públicos y a los ciudadanos conocer las actividades de información, consulta y participación que se desarrollan en todo momento en el seno de la administración pública. Las instrucciones a los servidores públicos y la formación impartida, permitirán a los ciudadanos enfrentarse a las mismas reglas independientemente de la institución pública
- ▶ **Crear redes** de servidores públicos responsables de las actividades de información, consulta y participación en las instituciones públicas y reunirlos regularmente. Tales redes pueden compartir algunas competencias (por ejemplo, una base de datos en línea de nombres y ámbitos de conocimientos) y permiten compartir las enseñanzas de colectividades locales o de otros países.
- ▶ **Incentivar la innovación:** ubicar y difundir ejemplos de prácticas ejemplares (por medio de un organismo centralizador, un boletín informativo, un sitio Internet, etc.) y recompensar las prácticas innovadoras (por ej.: la entrega de un premio anual).

Ver “¿Qué elementos exige la información?” en “Implementar una estructura” (parte II).

8. Obligación de rendir cuentas

La administración pública tiene la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos sobre el uso de la información proporcionada, cuando solicita respuestas, opiniones o la participación activa del público. Las medidas que buscan garantizar la publicidad y transparencia en la toma de decisiones, así como la aceptación de verificación y control externos, son esenciales para responsabilizar a las instituciones públicas.

Para aplicar concretamente este principio es preciso:

- ▶ **Indicar claramente** el calendario de decisiones por tomar y la manera en que los ciudadanos pueden manifestar sus comentarios y sugerencias (por ejemplo, con la ayuda de folletos de información, audiencias públicas) y precisar cómo han sido evaluadas e integradas sus aportaciones a las decisiones tomadas (por ejemplo, con la ayuda de un informe breve o una sesión final de actualización).
- ▶ **Esclarecer responsabilidades** y precisar las tareas de cada servicio y funcionario (preparación de la información o elaboración de informes o actas, por ejemplo). Velar por que el público conozca estas responsabilidades (al proporcionar, por ejemplo, en el sitio Internet, las direcciones electrónicas de las personas a contactar).

Ver también “Implementar una estructura” y “¿Qué herramientas utilizar para la evaluación?” en “Seleccionar y utilizar las herramientas” (parte II), así como el consejo n° 9 (parte II).

9. Evaluación

Las instituciones públicas deben disponer de instrumentos, información y medios para evaluar sus resultados en materia de información, consulta y participación ciudadana activa, a fin de adaptarse a las nuevas exigencias y a los cambios en los entornos en el que se elaboran las políticas.

Para aplicar concretamente este principio es necesario:

- ▶ **Recopilar datos** sobre los principales aspectos de las iniciativas relativas a información, consulta y participación ciudadana activa (por ej.: las quejas recibidas) y preparar desde el inicio la recolección de datos (encuestas periódicas de opinión, cantidad de participantes en las audiencias públicas).
- ▶ **Elaborar herramientas adecuadas** para la evaluación. Esto puede hacerse, por ejemplo, con ayuda de grupos interdisciplinarios de expertos en consulta, evaluación y auditoría. Promover la utilización de las herramientas citadas.
- ▶ **Incentivar a los ciudadanos a evaluar** (vía cuestionarios por ejemplo) algunos eventos específicos, así como los esfuerzos hechos por la administración pública para reforzar sus relaciones con los ciudadanos (con la ayuda de un panel, por ejemplo).

Ver "¿Qué elementos de evaluación utilizar?" en "Implementar una estructura"; "¿Cómo planificar la evaluación?" en "Planificar y actuar desde una perspectiva estratégica"; "¿Qué herramientas utilizar para la evaluación?" en "Aprovechar las TIC" (parte II).

10. Ciudadanía activa

Las instituciones públicas se benefician con la existencia de ciudadanos activos y con el dinamismo de la sociedad civil. Pueden tomar medidas concretas para facilitar el acceso a la información y la participación del público, sensibilizarlo más, reforzar el sentido cívico y las competencias de los ciudadanos y apoyar a la creación de capacidades que favorezcan la acción de las organizaciones de la sociedad civil.

Para aplicar concretamente este principio, es preciso:

- ▶ **Invertir en la educación cívica** de adultos y jóvenes (a través de escuelas, organización de eventos particulares, de campañas de sensibilización). Respaldar todas las iniciativas que buscan el mismo objetivo (patrocinando, por ejemplo, eventos generados por organizaciones de la sociedad civil).
- ▶ **Incentivar a la sociedad civil** al crear un marco jurídico favorable (derechos de las asociaciones, incentivos fiscales, etc.), aportando ayudas (subsidios, formación), promoviendo co-participaciones (proyectos comunes, concesión de servicios públicos, etc.) y favoreciendo el diálogo constante, por ejemplo, en un marco de concertación Estado-sociedad civil elaborado en común.

Ver también "¿Por qué reforzar las relaciones Instituciones públicas-ciudadanos?" (parte I) y "Seleccionar y utilizar las herramientas" (parte II).

Parte III

Qué consejos seguir

- ✓ Diez consejos para la acción

Diez consejos para la acción

¿Está usted listo para implementar actividades de información, consulta y participación activa? Espere un momento, por favor — ¿uno? No, más bien, diez — ya que va a encontrar en esta parte diez importantes consejos que debe tener presentes para reforzar las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos. Estos consejos, basados en la experiencia de gente que ha trabajado en terreno, le ayudarán a tener éxito cuando emprenda la tarea de informar a los ciudadanos, de consultarlos y de promover su participación activa en la elaboración de políticas públicas.



Consejo n° 1 – Considere el asunto con seriedad

Producir toneladas de folletos no basta para reforzar las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

Las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos no se pueden medir en términos de número de documentos publicados por las instituciones públicas, ni de número de videos producidos. Aunque estas cifras puedan tener su importancia, lo que cuenta sobre todo, es lo que ocurre con todos estos soportes. ¿Qué informaciones contienen? ¿Llegan a su público o permanecen en algún armario? ¿Los ciudadanos utilizan realmente estas informaciones o las rechazan? ¿Registra la administración las respuestas de los ciudadanos y les reconoce un valor, o hace oídos sordos? ¿Estas actividades refuerzan sus relaciones con los ciudadanos, las mantienen igual o las empeoran?

Para obtener buenos resultados, las instituciones públicas deben preparar metódicamente las actividades de información, consulta y participación activa. Reforzar las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos, representa todo un trabajo —un trabajo interesante, incluso apasionante— que debe tomarse con seriedad. Hay que plantearse objetivos, preparar e implementar acciones que permitan alcanzarlos, luego evaluar en qué medida se alcanzaron. Es necesario abrir las instituciones públicas e ir después al encuentro de la ciudadanía; establecer y mantener relaciones que sustenten la democracia. Sí, también se podría utilizar folletos con papel glaseado para alcanzar al público, siempre que sirvan para alcanzar el objetivo fijado.

Consejo n° 2 – Sitúese en el punto de vista de los ciudadanos

Sitúese en el punto de vista de los ciudadanos y trátelos con respeto. Piense en primer lugar ¿por qué los ciudadanos estarían deseosos de ser informados o de contribuir? En realidad, muchos ciudadanos son a menudo reticentes o incluso hostiles a la idea de tomar parte en actividades de información, consulta y participación propuestas por los poderes públicos. Pueden decidir que no tienen tiempo para perderlo en eso. Pueden dejar al gobierno, al parlamento y a los demás ciudadanos la atención del problema. Pueden también desconfiar de la información proporcionada por las instituciones públicas o de los motivos que las llevan a contactarlos y pretender involucrarlos.

Cuando los gobiernos y sus servidores públicos no asumen el punto de vista de los ciudadanos, pueden tener expectativas irreales sobre sus respuestas. De allí que, a menudo, surge un sentimiento de decepción. Por otra parte, si los servidores públicos adoptan una actitud condescendiente hacia los ciudadanos, las relaciones con ellos se pueden tornar más difíciles, en lugar de mejorarse.

Cuando las instituciones públicas adoptan desde el inicio el punto de vista del ciudadano, se dan cuenta de que su tiempo es un recurso escaso. Si quieren captar la atención de los ciudadanos y fomentar su participación, deben adaptar sus propias actividades a las necesidades de los ciudadanos. Esto significa adaptar su lenguaje y su actitud hacia el público y hacer que la interacción instituciones públicas-ciudadano sea atractiva e interesante, cordial, honesta y sin condescendencia. Al implicar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, las instituciones públicas provocan expectativas. Deben entonces probarles que su aportación es importante y que se tomó en cuenta en las decisiones tomadas. Si no, los ciudadanos quizás se mostrarán poco dispuestos a dedicar un tiempo valioso a responder a las invitaciones futuras de los poderes públicos.

Consejo n° 3 – Cumpla sus promesas

El engaño y las manipulaciones se volverán contra usted. Es primordial cumplir la palabra e inspirar confianza. Si las instituciones públicas quieren reforzar sus relaciones con los ciudadanos a largo plazo, deben cumplir sus promesas. Fingir informar plenamente a los ciudadanos, pedirles su opinión, incitarles de manera activa a participar en la elaboración de una política sin hacerlo verdaderamente, no podrá sino decepcionar a los ciudadanos y volver más difícil su participación futura. Fingir, es por ejemplo organizar actividades como si fueran un fin en sí o con el objetivo de decir que los ciudadanos fueron consultados. Es afirmar que se involucra a los ciudadanos de manera abierta y representativa cuando se invita solamente a los que tienen las mismas ideas que usted. Es actuar como si los derechos a la igualdad de acceso a informaciones completas e imparciales fueran respetados cuando en realidad se respetan sólo los de una minoría y de manera sesgada o incompleta.

Las instituciones públicas pueden naturalmente utilizar las herramientas presentadas en este manual para otros fines que el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Pueden utilizarlas por ejemplo para contrarrestar protestas, desviar la crítica, postergar decisiones difíciles, hacer recaer en otros la responsabilidad de medidas impopulares o fingir responder a presiones internacionales de sus pares. Sin embargo, deben recordar que socavan simultáneamente sus relaciones con los ciudadanos, con graves consecuencias para su legitimidad y para la democracia. No se refuerzan las relaciones instituciones públicas-ciudadanos para “vender” alguna política. Aquí las instituciones públicas no tiene nada que vender y los ciudadanos nada que comprar. Si las instituciones públicas quieren beneficiarse de las ventajas de una asociación con los ciudadanos en la toma de decisiones, deben inspirarse en las indicaciones y principios enunciados en la parte II, respetando su espíritu y no sólo su letra.

Aun con las mejores intenciones, las instituciones públicas pueden entraparse en promesas no cumplidas y ciudadanos decepcionados, ya sea debido a interrupción de iniciativas por falta de medios, o porque los responsables no han valorado correctamente lo que está en juego. Los funcionarios corren el riesgo de encontrarse así aislados en momentos cruciales, por ejemplo, cuando hay que tomar en cuenta las aportaciones de los ciudadanos para tomar decisiones. Repitémoslo: una buena programación presupuestaria y un compromiso duradero de los servidores públicos son condiciones primordiales del éxito.

Consejo n° 4 – Cuidado con el factor tiempo

Se necesita tiempo para fortalecer las relaciones entre las instituciones públicas y la ciudadanía y para constatar los resultados.

Informar, consultar, promover la participación son actividades que exigen tiempo y para las cuales no existe atajo. Digamos francamente las cosas: los ciudadanos no van súbitamente a confiar más en la administración pública simplemente porque ésta empezó a involucrarlos en la preparación de una medida nueva. Asimismo, los ciudadanos no están en condiciones de participar en un proceso de toma de decisiones si no han tenido tiempo de familiarizarse con lo que está en juego y de elaborar sus propias propuestas. Las actividades dirigidas a fortalecer las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos exigen tiempo, ya sea para implementarse o para producir resultados.

Los efectos directos de la participación ciudadana dependen del momento de la participación. Si esto sucede en una etapa tardía del proceso, cuando la decisión va ser tomada (o incluso cuando ya lo fue) el impacto real de los ciudadanos sobre la decisión será reducido. En cambio, hacer participar a los ciudadanos en una etapa precoz —la fase preparatoria y exploratoria por ejemplo— permite a la administración pública obtener efectos mucho más evidentes.

Consejo n° 5 – Sea creativo

No existe solución a la medida para las dificultades. Las relaciones instituciones públicas-ciudadanos varían de un país al otro. Es por eso que las instituciones públicas deben concebir sus actividades en función de sus situaciones y problemas y demostrar creatividad e innovación. Los métodos y ejemplos de este manual tienen por objeto proporcionarles ideas para inspirarse y elaborar sus propios enfoques. Tratándose de reforzar las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, las enseñanzas esenciales son: aprender de los demás, identificar nuevas oportunidades, razonar dinámicamente, y utilizar la propia creatividad para innovar.

Sería mucho más fácil limitarse a determinar de una vez los objetivos, públicos y herramientas. Feliz, o desgraciadamente, no sucede así. Las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos evolucionan. Su contexto cambia y sucede lo mismo con los ámbitos, con lo que está en juego, con las opciones y también con los públicos objetivo y los ciudadanos. Una institución pública tendrá desagradables sorpresas si los objetivos de información, consulta y participación activa que definió no armonizan bien con sus objetivos de política general, si se olvida de involucrar a públicos nuevos e importantes y si las herramientas que utiliza son obsoletas y ya no llegan a los ciudadanos.

Nuevas herramientas, tales como las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ofrecen oportunidades nuevas y apasionantes. Ocurrió lo mismo en el pasado cuando aparecieron la prensa escrita, la radio y la televisión. Como en cada fase anterior de la historia de los medios de comunicación, el desarrollo de una nueva tecnología parece reforzar y complementar los medios existentes más que reemplazarlos. Las instituciones públicas estarían muy equivocadas si ignoraran esta enseñanza de la historia y concentraran todos sus esfuerzos en las TIC, creyendo encontrar en ellas una respuesta inmediata a todos sus retos. La eficacia de las TIC exige que se integren a los instrumentos tradicionales. Deben considerarse también los problemas que plantean, así como el de la igualdad en el acceso.

Los objetivos, sus públicos y los instrumentos no pueden determinarse de una sola vez. Dependen de la manera en que evoluciona la relación y de las dificultades que deben enfrentar los poderes públicos, los ciudadanos y el país. Esto significa que las instituciones públicas deben definir y adaptar sus objetivos, herramientas y acciones de fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos en función del contexto. Siendo una relación dinámica, debe ocurrir lo mismo con las actividades destinadas a reforzarlas.

Consejo n° 6 – Arbitre los conflictos de interés

Domine el reto político de la divergencia de aportaciones. Cuando existe un fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos a través de consulta y participación activa de la población, las instituciones públicas reciben numerosas aportaciones que pueden utilizar para mejorar el proceso de toma de decisiones. ¿Pero qué pasa cuando les llegan desde varias fuentes aportaciones contradictorias? Grupos de interés y organizaciones muy importantes de la sociedad civil pueden ser favorables a ciertas opciones, mientras que los sondeos pueden revelar la existencia de una fuerte hostilidad hacia ellas de parte de una mayoría de ciudadanos. Si las instituciones públicas escuchan principalmente las aportaciones de grupos de interés, de OSC y de expertos, corren el riesgo de constatar que las opiniones expresadas reflejan el interés específico de una minoría. Si se dejan influenciar por los sentimientos del público, pueden perjudicar a grupos importantes o comprometer otras políticas públicas. ¿A qué público se debe escuchar? Un gobierno se elige para elaborar una política y tomar decisiones. Puede decidir obedecer las solicitudes de los ciudadanos y de los grupos; dicho de otra manera, debe estar abierto a lo que los ciudadanos aportan al proceso de toma de decisiones. Puede también decidir seguir más bien su propio camino y demostrar iniciativa. ¿Qué hacer? ¿Cómo resolver estos dilemas?

La respuesta está en que las instituciones públicas descubran que quizás deben hacer todo a la vez: tienen que tomar decisiones y demostrar iniciativa, así como estar atentas al público. Tienen que tomar en cuenta intereses difusos y organizados, arbitrar entre los intereses existentes, tomando en consideración simultáneamente la continuidad y el cambio. En el fondo, es otra manera de definir el oficio de gobernante. El fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos ofrece herramientas para tratar estos dilemas sin por ello prejuzgar el resultado de las decisiones gubernamentales. La información, consulta y participación ciudadana activa pueden desembocar en compromisos a mediano plazo con un amplio consenso, pero pueden también mostrar puntos de vista divergentes y plantear múltiples interrogantes pendientes. Lo que aporta el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, es el esclarecimiento de lo que está en juego, la oportunidad para los ciudadanos y las partes involucradas de hacer oír su voz, dar su opinión y debatir con otros: la emergencia de un consenso se vuelve entonces posible. En cuanto al poder público, dispone de una visión más amplia de las opiniones e intereses, de un medio de arbitraje y de un fundamento más sólido para la toma de decisiones.

Consejo nº 7 – Prepárese a recibir críticas

La crítica y el debate forman parte de la democracia. Consultar a los ciudadanos o hacerles participar en la toma de decisiones rara vez lleva a plebiscitar al gobierno. En particular, si los ciudadanos han tenido pocas oportunidades de expresarse, pueden aprovechar esta primera oportunidad para manifestar su ira o su frustración. Pueden simplemente decidir no seguir las opciones propuestas por el gobierno. Para los funcionarios idealistas puede ser una experiencia decepcionante. Si estiman que las políticas del gobierno están bien concebidas y sirven lo mejor posible los intereses de los ciudadanos, enfrentar reacciones desfavorables quizá constituya para ellos un shock. La regla de oro en materia de información, consulta y participación ciudadana activa es la siguiente: si invita a unos ciudadanos a decir lo que piensan, no debe sorprender si hacen exactamente eso. Y prepárese para descubrir que las ideas de los ciudadanos no coinciden exactamente con las suyas: después de todo, el objetivo perseguido es recoger las ideas de los ciudadanos, no sus aplausos.

Además de las críticas de los ciudadanos, los servidores públicos tienen problemas con los representantes, no menos críticos, de la prensa, de los grupos de interés y de las OSC. Los críticos del gobierno pueden utilizar las actividades de consulta y participación activa propuestas por las instituciones públicas para explicitar su oposición. La situación es muy similar a la de los ciudadanos que se expresan a título personal, pero plantea un problema mucho más grave. Las voces de los medios de comunicación y de las OSC llegan a un amplio público, a diferencia de la voz del ciudadano medio. La crítica formulada por aquéllos puede llevar a divergencias abiertas y a conflictos. Los gobiernos no están obligados naturalmente a dejar sin respuesta críticas injustificadas y tienen derecho de expresar claramente su punto de vista. Deben, sin embargo, estar conscientes de que una actitud abierta e incluyente hacia los ciudadanos, las OSC y los medios no los protege de críticas y conflictos. La información, la consulta y la participación ciudadana activa refuerzan las oportunidades de tener un debate constructivo, políticas de mejor calidad y un clima de confianza mayor hacia los poderes públicos. En cambio, no ofrecen ninguna garantía ante las críticas y los conflictos, ya que son constitutivos de la democracia.

Consejo n° 8 – Involucre a sus colaboradores

Sea abierto y participativo, tanto dentro como fuera de la institución pública. La información, consulta y participación ciudadana activa pueden ser utilizadas por las instituciones públicas para mirarse al espejo y preguntarse: ¿cómo procedemos dentro de nuestra propia institución al elaborar una política e implementarla? ¿Se informa a los servidores públicos acerca de las nuevas iniciativas? ¿Se les pide su contribución y, si es el caso, se las toma en consideración? ¿Participan los funcionarios públicos activamente en la concepción y preparación de las nuevas medidas y en su implementación? ¿Están involucrados en el establecimiento de estructuras, trabajos preparatorios y acciones realizadas para fortalecer las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos?

Si las instituciones públicas piden a los ciudadanos hacer aportaciones importantes en la elaboración de una política, pueden también utilizar sus recursos internos para este mismo fin. La participación de los funcionarios, así como de los ciudadanos, no significa que se renuncie al derecho de tomar decisiones. Significa tomar decisiones siguiendo caminos diferentes. Algunos miembros de la jerarquía pueden temer que la información y la participación a gran escala de los funcionarios públicos a gran escala provoquen una mayor carga de trabajo y esfuerzos adicionales. Puede ser el caso al inicio, pero al final la carga de trabajo podría ser menor. Es posible porque, al compartir la información con sus funcionarios y buscar obtener de su parte una aportación, los servidores públicos podrán alcanzar sus objetivos más fácil y eficazmente. Al practicar a nivel interno lo que buscan obtener afuera, actúan de manera coherente. Paso a paso, pueden implementar una cultura interna de apertura, transparencia y compromiso que favorece el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos.

Consejo n° 9 – Adopte una política coherente

Recuerde que el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos es, ni más ni menos, una política en sí misma. Es un apoyo útil para la toma de decisiones del gobierno y para el proceso democrático. No sustituye la responsabilidad gubernamental en materia de toma de decisiones. No constituye una alternativa a las instituciones ni a los procedimientos formales de la democracia representativa, tales como los debates en el parlamento y las elecciones. Por el contrario, representa un importante complemento y se puede utilizar ampliamente como tal.

Concebir que la información, consulta y participación ciudadana activa son en sí una política tiene ciertas implicaciones. Los gobiernos pueden preguntarse en qué medida conviene formalizar tal política. Un conjunto fundamental de leyes, reglas y estructuras formales parece apropiado si se quiere implementar un marco de referencia para relaciones que se desarrollarán progresivamente. La obligatoriedad de la consulta puede ocasionar retrasos importantes, incluso en los casos en los que se requiere una acción rápida. Se puede recurrir a modos más informales y más flexibles para definir e implementar reglas y actividades, dejando al gobierno la posibilidad de decidir qué tipo de actividades se propone realizar en un momento dado, sin disminuir la obligación de informar, consultar e involucrar a los ciudadanos.

Cualquiera que sea el enfoque elegido, las instituciones públicas deben estar conscientes de que lo importante es el tipo de política que se implementa. Deben explicar claramente y justificar la selección de los públicos informados, consultados y a los que se ha solicitado participar. Aquí, como en los demás ámbitos de la acción pública, las palabras clave son: ser transparente, rendir cuentas, asumir responsabilidades y controlar.

Consejo n° 10 – Actúe ahora

Más vale prevenir que curar. No espere que su gobierno enfrente dificultades y esté obligado a reaccionar. Tome la iniciativa y aproveche todas las oportunidades. Trate de impedir la aparición de problemas vinculados a una mala relación con los ciudadanos, no espere para actuar que estalle una crisis. Es fácil para los poderes públicos conservar la confianza de los ciudadanos, pero muy difícil recuperarla cuando se ha perdido.

Para aquellas instituciones públicas que no tienen mucha experiencia con las herramientas presentadas en este manual, resulta esencial comenzar a utilizarlas, pero no necesariamente cubrir todos los frentes. Los operadores políticos, los servidores públicos y los ciudadanos necesitan tiempo para habituarse a la información, consulta y participación activa. Se requiere caminar paso a paso. Se puede empezar por implementar estructuras jurídicas, gubernamentales e institucionales y lanzar acciones piloto a título experimental. Se darán cuenta de que es más fácil, quizá, comenzar por actividades de información y consulta. Para los países que disponen de una larga experiencia, la participación activa es seguramente un campo donde pueden conquistar nuevos territorios y desarrollar prácticas ejemplares. En todas las etapas del fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, cada país puede aprovechar la experiencia de los demás, y en particular, todo lo que figura en este manual y en el informe de la OCDE en el cual se basa.

No hay razones para esperar, sino muchas para comenzar

¡Adelante!

Parte IV

¿Dónde obtener informaciones complementarias?

- ✓ Fuentes OCDE
- ✓ Visión de conjunto e informaciones generales
- ✓ Marco jurídico
- ✓ Marco político
- ✓ Marco institucional
- ✓ Evaluación
- ✓ Herramientas útiles para la información
- ✓ Herramientas útiles para la consulta
- ✓ Herramientas útiles para la participación activa
- ✓ Herramientas útiles para la evaluación
- ✓ Utilización de TIC para la información
- ✓ Utilización de TIC para la consulta y la participación activa



Esta parte final del manual proporciona **referencias** para una información más amplia. Están clasificadas en varios rubros para facilitar su identificación. Estas fuentes incluyen temas de carácter general y documentos analíticos, así como descripciones y citas de ejemplos prácticos de fortalecimiento de lazos entre instituciones públicas y ciudadanos.



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Participación ciudadana: información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas (2001)</i>	Esta publicación ofrece una descripción y análisis detallados de las actividades de los países miembros en la materia. Importante documento de referencia que sirvió de base para este manual.	En venta en la librería en línea de la OCDE: http://www.oecd.org/bookshop/
<i>Involucrar a la ciudadanía: información, consulta y participación del público en el proceso de toma de decisión (2001)</i>	PUMA Síntesis informativa nº 10 destinada a operadores políticos y a funcionarios de alto nivel.	Disponible gratuitamente en el sitio web del PUMA: http://www.oecd.org/puma/
<i>Participación ciudadana: manual de la OCDE sobre la información, la consulta y la participación en la elaboración de políticas públicas (2001)</i>	El manual proporciona consejos sobre la aplicación práctica de las enseñanzas del pasado y ejemplos concretos obtenidos de la experiencia de los países de la OCDE.	En venta en la librería en línea de la OCDE: http://www.oecd.org/bookshop/ y disponible gratuitamente en el sitio web del PUMA: http://www.oecd.org/puma/
<i>Reforzar la ética en el servicio público: las medidas de los países de la OCDE (2000)</i>	Esta publicación estudia la gestión de la ética, su evolución y sus prácticas alentadoras en los países de la OCDE.	En venta en la librería en línea de la OCDE: http://www.oecd.org/bookshop/
<i>Reforzar la ética en el servicio público: las medidas de los países de la OCDE (2000)</i>	PUMA Síntesis informativa nº 7 destinada a operadores políticos y funcionarios de alto nivel.	Disponible gratuitamente en el sitio web del PUMA: http://www.oecd.org/puma/
<i>Análisis del impacto de la reglamentación: mejores prácticas en los países de la OCDE (1997)</i>	Examen de los análisis de impacto de la reglamentación en los países de la OCDE, que hace referencia a la consulta al público.	En venta en la librería en línea de la OCDE: http://www.oecd.org/bookshop

Visión de conjunto e informaciones generales



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>White Paper on Governance in the EU</i> , Comisión Europea (2001)	Contiene una serie de recomendaciones sobre la manera de fortalecer la democracia en Europa.	www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/index_en.htm
<i>Report by the Working Group on Consultation and Participation of Civil Society</i> Comisión Europea (2001)	Revisión de los medios para formalizar las condiciones de participación en los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea.	www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/index_en.htm
<i>The Open Sweden Campaign</i> , Ministerio de Justicia – Suecia (2001)	Iniciativa para volver al sector público más accesible y más abierto.	http://www.oppnasverige.gov.se/se/?24335
<i>High-Quality Services, Good Governance and a Responsible Civic Society: Guidelines of the Policy of Governance</i> , Ministerio de Finanzas – Finlandia (1998)	Ejemplo de estructura política apropiada para una buena gobernabilidad y una participación ciudadana a nivel nacional.	http://www.vn.fi/vn/vm/english/public_management/govern.htm

Marco jurídico



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters</i> , UN-ECE Committee on Environmental Policy (1998)	Esta convención, conocida también como "Convención Aarhus", crea una arquitectura de derechos de los ciudadanos en materia de medio ambiente, y busca volver "más responsable y más transparente el proceso de toma de decisiones".	http://www.mem.dk/aarhus-conference/issues/public-participation/ppartikler.htm
<i>Act on the Openness of Government Activities</i> – Finlandia (1999)	Ejemplo de legislación nacional relativa al acceso a la información.	http://www.om.fi/1184.htm#alku
<i>The Freedom of Information Act</i> – Estados Unidos (1966, corregido en 1996)	Ejemplo de legislación nacional relativa a la libertad de información, actualizada con documentos electrónicos.	http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Canadian Government Communications Policy</i> (1996)	Ejemplo de política gubernamental de suministro "activo" de información.	http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm1e.html
<i>Code of Practice on Written Consultation</i> - UK Cabinet Office (2000) <i>On-line register of government consultations</i>	Serie de instrucciones prácticas para los servidores públicos acompañadas de informaciones para ciudadanos sobre posibilidades de consulta.	http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm
<i>Consulting ethnic minority communities: an introduction for public services</i> - UK Cabinet office (2001)	Breve estudio de los principales problemas para realizar una consulta con participación de diversas comunidades.	http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm
<i>Community Consultation Register; Community Consultation Protocol: A Guide to Consultation Processes for the ACT Government; Community Consultation Manual: Hands on Help for Planning Effective Consultation Strategies</i> - Australian Capital Territory (2001)	Conjunto que combina instrucciones en materia de consulta e instrumentos prácticos para ciudadanos y funcionarios públicos.	http://www.act.gov.au/cmd/documents.cfm
<i>Improving Policy Instruments through Impact Assessment</i> - SIGMA Paper No 31, OCDE (2001)	Contiene informaciones sobre la manera de proceder para realizar consultas durante un estudio de impacto.	http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb

Marco institucional



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>La Commission d'Accès aux Documents Administratifs</i> Francia	Institución que tiene por objetivo informar y ayudar a la implementación de los derechos ciudadanos de acceso a la información.	http://www.cada.fr/
<i>Access to Information Review Task Force</i> Canadá	Grupo de estudio destinado a mejorar el acceso a la información administrativa para todos los ciudadanos que participan en consultas.	http://www.atirtf-geai.gc.ca/home-e.html
<i>Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information</i> Hungria	Ejemplo de "Mediador" encargado de supervisar los derechos ciudadanos de acceso a la información y de protección de la vida privada.	http://www.obh.hu/
<i>Commission Nationale du Débat Public</i>	Comisión permanente que incluye servidores públicos, parlamentarios y ONGs, encargada de organizar audiencias y debates públicos en torno al impacto medio ambiental de los grandes proyectos de infraestructura.	http://www.environnement.gouv.fr/ministere/comitesconseils/cndp-fiche-descriptive.htm

Evaluación



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>An Evaluation of the Cabinet Office Guide: How to Conduct Written Consultation Exercises</i> UK Cabinet Office (2000)	Evaluación de la adopción de una guía de la administración pública central cuyos temas son las consultas y sus incidencias.	http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/evaluate.htm
<i>Citizen's Control of Evaluations: The Question of Formulating Alternatives</i> – Swedish Agency for Public Management (2000)	Examen de las aportaciones del público en el transcurso de los procedimientos de evaluación.	http://www.statskontoret.se/english/index.htm

Herramientas útiles para la información



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Global Environment Information Centre</i> – Japón	Centro de información cuya misión es la sensibilización frente a problemas del medio ambiente y que sirve de marco para una concertación entre instituciones públicas, empresas y ONGs.	www.geic.or.jp
<i>Citizens' Guide</i> – Grecia (anual)	Manual de más de 1 300 páginas que proporciona información sobre procedimientos administrativos y servicios públicos. Disponible también en línea.	www.gspa.gr

Herramientas útiles para la consulta



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>The Citizens and the Public Sector</i> – Ministerio de Finanzas – Dinamarca (1998)	Ejemplo de utilización de encuestas para evaluar satisfacción y confianza ciudadana en el sector público.	www.fm.dk/udgivelse/publikationer/citizens_public_sector_(1998)
<i>Public Opinion Surveys as Input to Administrative Reform</i> – SIGMA Paper No 25, OCDE (1998)	Examen de las prácticas utilizadas en la recolección y uso de datos de opinión pública.	http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/
<i>Guide des bonnes pratiques pour l'écoute des bénéficiaires</i> – Ministerio del Equipamiento, el Transporte y la Vivienda, (2001)	Guía que comprende fichas descriptivas sobre la manera de recolectar y utilizar los feed-backs de los ciudadanos.	http://www.minefi.gouv.fr/minefi/index.htm
<i>Youth Forum for Democracy</i> – Noruega	Foro cívico que permite a los jóvenes expresarse durante la preparación de la toma de decisiones.	odin.dep.no/bfd/engelsk/

Herramientas útiles para la participación activa



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Policy Toolkit for Public Involvement in Decision-Making</i> - Health Canada (2000)	Guía muy completa para servidores públicos sobre cómo hacer participar activamente a los ciudadanos en la toma de decisiones.	http://www.hc-sc.gc.ca/english/index.htm

Herramientas útiles para la evaluación



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Who are the Question-makers? A Participatory Evaluation Handbook</i> - OESP/UNDP (1997)	Guía práctica y módulo de formación sobre participación ciudadana en evaluaciones.	http://www.undp.org/eo/documents/who.htm
<i>Assessment of Metropolitan Transportation Commission Public Involvement Procedures</i> - MTC, San Francisco, Estados Unidos (2000)	Ejemplo reciente de evaluación de procedimientos de asociación del público a la toma de decisiones.	http://www.mtc.ca.gov/whats_happening/outreach_eval.htm

Utilización de TIC para la información



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Government Online Strategy</i> - Australia (2000)	Marco de estrategia sobre utilización, por los poderes públicos, de las nuevas tecnologías para la puesta en línea de informaciones y servicios.	http://govonline.gov.au/projects/strategy/StrategicPriorities.htm
<i>Guida alle norme (Guía de la legislación)</i> - Consejo de ministros italiano	Guía de fuentes en línea relativas a legislación y procedimientos administrativos.	http://www.governo.it/sez_guida/ricerca_sito.html
<i>Questions and Answers on the Euro</i> - Comisión europea	Base de datos interactiva sobre la nueva moneda de la Unión Europea, publicada en los 11 idiomas oficiales.	europa.eu.int/euro/quest

Utilización de TIC para la consulta y la participación activa



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<p><i>Share Your View with Us/</i> - Public Management Department, Ministerio de Finanzas – Finlandia</p>	<p>Foro abierto de discusión, sobre temas específicos para discusión ciudadana, acompañados por documentos de referencia y ligas Internet.</p>	<p>www.otakantaa.fi</p>
<p><i>Guide du courrier électronique</i> - Delegación interministerial para la Reforma del Estado (DIRE), Francia</p>	<p>Guía para las administraciones públicas que reciben correos electrónicos de parte de los ciudadanos y deben contestarles.</p>	<p>www.fonction-publique.gouv.fr/actualite/lesgrandsdossiers/guidecourrierelectronique2dire/intro.htm</p>